

Л.О. МИРГОРОДСЬКА

ФІНАНСОВІ СИСТЕМИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Видання друге, перероблене та доповнене

Рекомендовано

*Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для студентів
вищих навчальних закладів*

Київ
«Центр учбової літератури»
2008

ББК 65.26(0)я73
М 63
УДК 336(100)(075.8)

*Гриф надано
Міністерством освіти і науки України
(лист № 14/18.2-1275 від 09.06.2004 р.)*

Рецензенти:

- Новиков Ю.М.** — доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, академік Кримської академії наук.
Єрмимзіна М.І. — кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів та кредиту Южної філії “КГАУ” НАУ

Миргородська Л.О.

М 63 Фінансові системи зарубіжних країн: Навчальний посібник. — К.: Центр учбової літератури, 2008. — 320 с.

ISBN 978-966-364-690-9

У навчальному посібнику “Фінансові системи зарубіжних країн” автором узагальнено та систематизовано накоплений у розвинутих зарубіжних країнах досвід теорії і практики побудови фінансових систем, взаємодії бюджетної та податкової політики, організації міжбюджетних відносин. Детально розглянуті фінансові системи США, Японії, Великої Британії, ФРН, Франції, Скандинавських країн, ЦСЄ.

Значних змін у 2-му виданні набули теми “Фінансова система Європейсько-го Союзу”, “Фінансові системи країн ЦСЄ” в зв’язку з інтеграційними процесам у сучасній Європі.

Для студентів, аспірантів, викладачів, фахівців усіх профілів, яких цікавлять питання фінансових відносин.

ББК 65.26(0)я73

ISBN 978-966-364-690-9

© Миргородська Л.О., 2008
© Центр учбової літератури, 2008

Вступ	7
ЧАСТИНА 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФІНАНСОВИХ СИСТЕМ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН	9
Розділ 1. Поняття, класифікація та склад фінансових систем	9
1.1. Поняття та підходи до визначення фінансової системи	9
1.2. Структурна будова та класифікація фінансових систем зарубіжних країн	10
1.3. Загальна характеристика окремих ланок фінансової системи	12
1.3.1. Державний бюджет	12
1.3.2. Територіальні фінанси	14
1.3.3. Державний кредит	17
1.3.4. Спеціальні фонди	19
1.3.5. Фінанси суб'єктів господарювання	25
1.4. Взаємозалежність фінансових систем різних країн, глобалізм у світовій економіці	26
Розділ 2. Організаційні засади бюджетного устрою в зарубіжних країнах	33
2.1. Керування фінансами в зарубіжних країнах	33
2.2. Бюджетні системи в зарубіжних країнах, бюджетна класифікація	35
2.3. Структура доходів та видатків державного бюджету	38
2.4. Бюджетний процес і бюджетний рік у зарубіжних країнах	42
2.5. Організація казначейської системи виконання бюджету	46
Розділ 3. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини в зарубіжних країнах	51
3.1. Правові та організаційні засади місцевого самоврядування	51
3.2. Документи міжнародного значення про місцеве самоврядування	53
3.3. Економічна природа місцевих бюджетів, їх роль у розвитку бюджетної системи держави	55

3.3.1. Місцеві фінанси як інструмент перерозподілу ВВП.	55
3.3.2. Місцеві фінанси як фіскальний інструмент.	56
3.3.3. Місцеві фінанси як інструмент фінансування суспільних послуг.	57
3.3.4. Місцеві фінанси як інструмент економічного зростання.	58
3.4. Склад і структура доходів та видатків місцевих бюджетів.	59
3.5. Місцевий фінансовий контроль та фінансове планування.	63
3.6. Організація та інструменти міжбюджетних відносин.	67
3.7. Вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси. Об'єктивна необхідність фінансового вирівнювання.	72
Розділ 4. Податкові системи зарубіжних країн.	76
4.1. Економічна природа податків. Принципи оподаткування.	76
4.2. Поняття й основні риси сучасних податкових систем.	78
4.3. Еволюція структури податкових систем.	81
4.4. Елементи податкової системи. Класифікація податкових систем.	84
4.5. Напрямки податкової політики, податковий тиск, податкова конкурентоспроможність.	88
4.6. Подвійне оподаткування та механізми його усунення.	91
4.7. Офшорні зони та офшорний бізнес.	94
ЧАСТИНА 2. ФІНАНСОВІ СИСТЕМИ ОКРЕМИХ КРАЇН.	101
Розділ 5. Фінансова система Сполучених Штатів Америки.	101
5.1. Структурна будова фінансової системи США.	101
5.2. Державний бюджет, склад і структура його доходів та видатків.	103
5.3. Бюджетний процес та державний фінансовий контроль.	109
5.4. Бюджетний дефіцит та динаміка державного боргу.	113
5.5. Фінанси місцевих органів влади та міжбюджетні відносини.	118
5.6. Фінансова інфраструктура США.	125
5.7. Тенденції і проблеми розвитку фінансової системи США.	127
Розділ 6. Фінансова система Японії.	132
6.1. Суть корпоративної ринкової економіки Японії. Джерела стрімкого економічного зростання.	132
6.2. Управління фінансами приватних та державних підприємств.	135

6.3. Бюджетний устрій та бюджетна система Японії	139
6.4. Державний бюджет, склад і структура його доходів та видатків	140
6.5. Бюджетний процес та державний фінансовий контроль у Японії	144
6.6. Бюджети місцевих органів влади, фінансове вирівню- вання	146
6.7. Тенденції і проблеми розвитку фінансової системи Японії.	150
Розділ 7. Фінансова система Великої Британії.	158
7.1. Бюджетний устрій та бюджетна система Великої Бри- танії	158
7.2. Державний бюджет, склад і структура його доходів та видатків	161
7.3. Бюджетний процес та державний фінансовий контроль	164
7.4. Тенденції і проблеми розвитку фінансової системи Ве- ликої Британії.	166
7.5. Фінансова політика Великої Британії та Європейський Союз.	170
Розділ 8. Фінансова система Німеччини	176
8.1. Місце ФРН у світовій економіці й особливості націона- льної економічної моделі.	176
8.2. Бюджетний устрій та бюджетна система Німеччини	179
8.3. Міжбюджетні відносини та фінансове вирівнювання у ФРН	180
8.4. Тенденції і проблеми розвитку фінансової системи Ні- меччини	184
8.5. Політика ФРН в Європейському Союзі.	187
Розділ 9. Фінансова система Франції	191
9.1. Основні соціально-економічні показники розвитку країни.	191
9.2. Державний устрій, бюджетна система та бюджетний процес Франції.	192
9.3. Податкова система Франції.	195
9.4. Державний податковий контроль у Франції	197
9.5. Фінанси місцевих органів влади та фінансове вирівню- вання у Франції	199
9.6. Напрямки фінансової та податкової політики на зламі XX—XXI століть	203
Розділ 10. Фінансові системи Скандинавських країн	208
10.1. Специфіка соціально-економічного розвитку та еко- номічна роль держави в Скандинавських країнах	208

10.2. Швеція — поняття «шведська модель», бюджетний устрій та бюджетна система країни	211
10.3. Державний бюджет Швеції, склад і структура його доходів та видатків. Податковий контроль	214
10.4. Податкова система Норвегії та Швеції	216
10.5. Фінансове вирівнювання у Швеції	226
10.6. Тенденції фінансово-економічного розвитку Скандинавських країн	229
Розділ 11. Фінансова система Європейського Союзу.	233
11.1. Соціально-економічна природа європейської інтеграції. Роль ЄС у загальносвітовому розвитку	233
11.2. Етапи економічної інтеграції в Європі. Створення та розвиток ЄС	235
11.3. Інституціональна структура Європейського Союзу	239
11.4. Склад загального бюджету і перерозподіл фінансів в державах ЄС.	248
11.5. Бюджетний процес та державний фінансовий контроль	255
11.6. Принципи організації оподаткування в ЄС, напрямки гармонізації податкового законодавства.	262
11.7. Короткострокові економічні результати введення євро і розширення ЄС	266
11.8. Актуальні проблеми та перспективи розвитку ЄС	272
11.9. Відносини України з ЄС та іншими міжнародними організаціями.	280
Розділ 12. Фінансові системи країн Центральної та Східної Європи.	288
12.1. Соціально-економічні процеси в країнах Центральної та Східної Європи	288
12.2. Державний сектор країн ЦСЄ. Особливості та проблеми процесу приватизації	292
12.3. Особливості реформування бюджетних систем	299
12.4. Державний бюджет, склад і структура його доходів та видатків	301
12.5. Державний кредит; структура та динаміка державного боргу	304
12.6. Реформи системи оподаткування в країнах Вишеградської групи	305
12.7. Оцінка реформ регіональних та місцевих органів влади в країнах ЦСЄ	311

ВСТУП

Одним із важливих питань фінансів є вивчення закономірностей еволюції фінансової системи. Приймаючи конкретне фінансове рішення, бізнесмен втілює його в життя за допомогою фінансової системи. Економічна структура будь-якого суспільства не може функціонувати без нормально організованого потоку коштів між державою та виробничими структурами, державою і населенням, між регіонами й окремими державами. Такі грошові потоки відображають процеси реального життя суспільства. Вони формують судинну систему руху грошових ресурсів з метою підтримки життєдіяльності всіх елементів державних та недержавних структур. У своїй динаміці грошові ресурси утворюють фінансову систему суспільства.

Мета даного навчального посібника — викласти в короткій та доступній формі основний зміст дисципліни «Фінанси зарубіжних країн»; ознайомити з принципами побудови, основними тенденціями становлення і розвитку фінансових систем зарубіжних країн.

Завдання навчальної дисципліни в широкому розумінні полягає в тому, щоб сформувати у студентів широке та правильне розуміння актуальних проблем і перспектив розвитку фінансових систем зарубіжних країн в умовах світової глобалізації; у вузькому розумінні — навчити студентів давати характеристику окремим складовим фінансових систем зарубіжних країн, порівнювати їх розвиток із процесом становлення фінансової системи України.

За змістом тем навчальний посібник розділений на дві частини. У першій частині увага зосереджена на державних фінансах зарубіжних країн та теоретичних

аспектах розвитку фінансової системи. Друга частина включає детальне вивчення фінансових систем окремих країн, таких як США, Японія, Велика Британія, Франція, Німеччина та інших, а також Європейського Союзу, країн Центральної та Східної Європи.

Логіка побудови даного навчального курсу й основний його матеріал апробовані автором у процесі викладання відповідної дисципліни студентам Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського.

Будова навчального посібника повинна сприяти кращому засвоєнню викладеного матеріалу: кожен розділ завершується переліком контрольних запитань, завданнями для самостійного вивчення (можливі теми рефератів) та списком використаної літератури.

ЧАСТИНА 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФІНАНСОВИХ СИСТЕМ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Розділ 1



ПОНЯТТЯ, КЛАСИФІКАЦІЯ ТА СКЛАД ФІНАНСОВИХ СИСТЕМ

- ◆ *Поняття та підходи до визначення фінансової системи.*
- ◆ *Структурна будова та класифікація фінансових систем зарубіжних країн.*
- ◆ *Загальна характеристика окремих ланок фінансової системи.*
- ◆ *Взаємозалежність фінансових систем різних країн, глобалізм у світовій економіці.*

1.1. Поняття та підходи до визначення фінансової системи

Фінансова система та фінанси використовуються як індикатор національної економіки, збільшення добробуту, обмеження негативних моментів в економічному зростанні. Чим розвиненіші ринкові відносини, тим складніші та різноманітніші зв'язки в державі, тим складніша і фінансова система.

Фінансова система виникла з появою держави і нерозривно пов'язана з її функціонуванням. За допомогою фінансової системи держава збирає та використовує засоби для утримання свого апарату, а також направляє їх на виконання своїх функцій. Фінансова система охоплює грошові відносини між державою та підприємствами, організаціями, державою і населенням, між підприємствами й всередині них.

З іншого боку, фінансова система — це сукупність ринків та інших інститутів, які використовуються для укладання фінансових угод, обміну активами і ризиками. Ця система містить у собі ринки фінансових інструментів, фінансових посередників, фірми, які пропонують фінансові послуги, і органи, що регулюють діяльність усіх цих установ.

У державах з ринковою економікою фінансові системи досягають своєї завершеності, однак у деяких державах можуть істотно відрізнятись. У країнах з перехідною економікою фінансові системи характеризуються тим, що їхні окремі ланки перебувають у стадії формування. Це стосується, в основному, фінансового ринку, державного боргу, страхових і резервних фондів тощо.

Головна *функція* фінансової системи полягає в задоволенні потреб людей, включаючи всі основні життєві потреби в їжі, одязі й житлі. Суб'єкти економічної діяльності (фірми, органи державної влади всіх рівнів) існують для того, щоб сприяти виконанню цієї основної функції.

Таким чином, *фінансова система*, яка забезпечує фінансування економіки (об'єкт фінансової економіки), — це сукупність установ, інструментів і механізмів, за допомогою яких саме ці фінансові можливості державного сектору та фінансових установ здатні задовольнити фінансові потреби підприємств і населення. *Фінансова система* — це система форм і методів утворення, розподілу та використання фондів грошових коштів держави та підприємств.

Сучасна фінансова система має глобальний характер. Взаємозалежність фінансових ринків та посередників здійснюється через всеосяжну міжнародну телекомунікаційну мережу, завдяки якій перекази платежів та торгівля цінними паперами відбуваються практично цілодобово. Таким чином, якщо велика корпорація, розташована, скажімо, у Німеччині, вирішує фінансувати новий проект, то вона розглядає будь-які інвестиційні можливості, включаючи, наприклад, випуск і продаж акцій на Лондонській та Нью-Йоркській фондових біржах чи одержання позики в якому-небудь японському пенсійному фонді. Причому в останньому випадку позика може бути видана як у німецьких марках, так і в японських ієнах або у доларах США.

1.2. Структурна будова та класифікація фінансових систем зарубіжних країн

Розділення фінансової системи на окремі ланки — явище об'єктивне, обумовлене потребами економічного розвитку. Структура фінансової системи динамічна і не може розглядатися в статичному вигляді. У процесі економічного розвитку вона може доповнюватися або деякі її ланки можуть відмирати.

У розвинутих зарубіжних країнах державна фінансова система включає такі ланки *фінансових відносин*:

- 1) державний бюджет;
- 2) територіальні фінанси;
- 3) державний кредит та кредити місцевих органів влади, а у федеративних державах — і кредити членів федерації;
- 4) спеціальні фонди;
- 5) фінанси суб'єктів господарювання.

Кожна ланка фінансової системи певним чином впливає на процес відтворення, має свої, властиві йому функції. Так, фінанси підприємств обслуговують матеріальне виробництво. Вони беруть участь у створенні ВВП, що розподіляється усередині підприємств та галузей господарства. Через державний бюджет мобілізуються ресурси в основний централізований фонд держави і відбувається їх перерозподіл між галузями господарства, економічними регіонами, окремими соціальними групами населення.

Фінанси як самостійна сфера людської діяльності й економічна категорія сформувалися на кілька сторіч раніше, але поступово бюджетні відносини стали головними у фінансових.

Структура державної фінансової системи (бюджетної системи) залежить від державного устрою. Вважається, що в *унітарних* (єдиних,) державах бюджетна система містить дві ланки: державний бюджет та численні місцеві бюджети (бюджети міст, округів, сільських округів та. ін.). У *федеративних* державах бюджетна система складається з трьох ланок: державного чи федерального бюджету або бюджету центрального уряду; бюджетів членів федерації (штатів у США, провінцій у Канаді, ландів — земель у Німеччині, кантонів у Швейцарії та. ін.); місцевих бюджетів.

Насправді, кожна країна має індивідуальну, властиву тільки їй бюджетну систему. Незважаючи на різноманіття та численність місцевих бюджетів у зарубіжних країнах, вони можуть бути згруповані у певні системи.

Для зарубіжних країн характерна, як правило, три- або чотирирівнева система бюджетів. Наприклад, у *Швеції* функціонує *трирівнева* система бюджетів: бюджет центрального уряду, бюджети ленів та бюджети комун. У *Великій Британії*: центральний бюджет, бюджети графств та бюджети округів. У *Японії*: центральний бюджет, бюджети префектур та бюджети муніципалітетів. Трирівнева система бюджетів сформована в *Норвегії, Фінляндії*. У країнах Східної Європи, наприклад у *Польщі*, також *три бюджетних рівні*: бюджет центрального уряду, бюджети воєводств та бюджети гімн.

Чотирирівнева система бюджетів, наприклад, функціонує у **Франції**: бюджет центрального уряду, бюджети регіонів, бюджети департаментів та бюджети комун. Чотири рівні в системі бюджетів **ФРН**: бюджет федерації, бюджет землі, бюджет округу та бюджет громади. У **США** чотири основних рівні системи бюджетів: центральний, штатний, графський та муніципальний, а також ряд додаткових, зв'язаних з функціонуванням цільових адміністративних утворень, наприклад шкільних та інших округів.

Місцеві бюджети в унітарних державах своїми доходами та видатками не входять до державного бюджету, у федеративних — до бюджетів членів федерації, а останні не включаються у державний федеральний бюджет.

1.3. Загальна характеристика окремих ланок фінансової системи

1.3.1. Державний бюджет

Державний бюджет¹ — провідна ланка фінансової системи й основна економічна категорія. Бюджет поєднує основні форми фінансування (податки, капіталовкладення, операційні видатки, кредити і дотації) у їх дії: через бюджет здійснюються постійна мобілізація та витрата ресурсів.

Державний бюджет є основним фінансовим планом держави на поточний рік, що має силу закону. Як документ затверджується законодавчими органами влади — парламентами.

За матеріальним змістом державний бюджет — це форма утворення та використання централізованого фонду коштів держави, а *за соціально-економічною сутністю* — основний інструмент перерозподілу національного доходу.

Державний бюджет сучасних зарубіжних країн виконує такі основні функції:

- перерозподіл національного доходу;
- державне регулювання і стимулювання економіки;
- фінансове забезпечення соціальної політики;
- контроль над утворенням та використанням централізованого фонду коштів.

В другій половині ХХ ст. відбулося одержавлення великої частки національного доходу, який різко зріс за абсолютною величи-

¹ Від англ. budget — валіза, мішок з грошима.

ною. Через усі ланки фінансової системи нині *перерозподіляється* до 50 % національного доходу, а через державний бюджет — до 35 %. Такий перерозподіл здійснюється на користь монополій та в інтересах широких прошарків населення. Монополістичні об'єднання одержують величезну частину коштів з державного бюджету у вигляді відсотків за державними позиками, субсидій на капітальні вкладення й інші цілі, тому що основними кредиторами держави виступають банківські монополії, страхові компанії, акціонерні товариства, великі індивідуальні власники позикового капіталу (виплати відсотків за державними позиками становлять 15 % загальної суми витрат федерального бюджету США).

Досвід розвитку *Швеції* показує, що «розбухання» частки ВВП, який перерозподіляється через бюджет, призводить до стримування стимулів економічної активності, до депресивної економіки, що, у свою чергу, змусило уряд країни піти на здійснення реформ, спрямованих на велику лібералізацію економіки.

Тільки в результаті різкого зростання частки національного доходу в розпорядженні держави стало можливим *державне регулювання економіки*. Вперше воно було здійснено в роки Першої світової війни (1914—1918 рр.); знову введено в роки найглибшої економічної кризи «Великої депресії» (1929—1933 рр.), коли в США за рахунок державних коштів були створені такі організації, як Реконструктивна фінансова корпорація (РЕФІКО), Адміністрація по відновленню промисловості (НИРА), що надавали підприємствам, фірмам, банкам, які перебували на грані банкрутства, субсидії, кредити і рятували їх від краху; потім — під час Другої світової війни (1939—1945 рр.).

Правлячі кола західних країн широко використовували рекомендації англійського економіста Дж. М. Кейнса та його численних послідовників. Бюджет у більшості основних розвинутих країн став використовуватися для антициклічного регулювання сукупного попиту. У *США* це найбільш послідовно здійснювалося у 1961-1963 рр., коли адміністрація Джона Кеннеді приступила до масштабного бюджетного впливу на сукупний попит, намагаючись форсувати економічне зростання та скоротити безробіття. *З початку 80-х рр.* уряди багатьох промислово розвинутих країн, особливо *США і Великої Британії*, здійснюючи неоконсервативний економічний курс, поставили завдання *зниження рівня державного втручання в економіку*. Для бюджетної системи це означало зміну цілей та напрямків бюджетної політики держави, стабілізацію і спроби зниження витрат держбюджету, скорочення податків, а також перегляд їхнього обсягу та структури. *У 90-і рр.*

ця тенденція збереглася, хоча в ряді країн бюджет став відігравати більш активну роль як інструмент макроекономічного регулювання. У сучасних умовах витрати по втручанням в економіку в країнах з розвинутими товарно-грошовими відносинами досягли 20—25 % загальної суми витрат державних бюджетів.

Важливе значення належить і *соціальній функції бюджету*. Державний бюджет став *великим джерелом коштів для відтворення робочої сили*. Завдяки науково-технічному прогресу відтворення робочої сили дедалі більше залежить від витрат на освіту, охорону здоров'я, соціальне страхування і забезпечення.

В усіх зарубіжних країнах спостерігається значне зростання соціальних витрат та підвищення їх частки у ВВП і національному доході. Так, питома вага соціальних витрат у бюджетах західноєвропейських країн зросла у середньому з 18 % у середині 50-х рр. до 20 % у середині 60-х рр. та 30—35 % на зламі XX і XXI століть.

Безпосередньо об'єктом державного фінансового контролю є процеси формування та використання фондів фінансових ресурсів при створенні, розподілі і споживанні ВВП. *Специфіка фінансового контролю* полягає в тому, що при його проведенні використовуються вартісні показники, які визначають кінцевий результат господарського процесу. Відповідно до діючого законодавства в більшості країн світу сформовані і розвиваються три незалежні одна від одної галузі фінансового контролю, що містять усі необхідні їм елементи, а саме:

— державна сфера, у якій функціонує система державного фінансового контролю;

— муніципальна сфера, де діє система фінансового контролю місцевого самоврядування;

— сфера цивільного суспільства з незалежною системою фінансового контролю.

Контроль за своєю економічною сутністю — це функція управління. Фінансове управління державними ресурсами здійснюють *національні казначейства*. Міжнародний досвід показує, що органи, які називаються однаково — казначейство, виконують у різних країнах різні функції щодо керування державними фінансами.

1.3.2. Територіальні фінанси

Територіальні фінанси — друга ланка фінансової системи. Це фінанси членів федерації у федеративних державах і фінанси місцевих бюджетів, підприємств, що належать членам фе-

дерації і муніципалітетам, та автономні доходи членів федерації і місцевих органів влади. *Територіальні фінанси* можна охарактеризувати як сукупність коштів, використовуваних на економічний і соціальний розвиток територій.

У сучасних умовах дедалі частіше територіальні органи влади призначені забезпечити комплексний розвиток регіонів, пропорційний розвиток виробничої та невиробничої сфер на підвідомчих територіях. Регіональні бюджети — основна складова частина територіальних фінансів, і в економічній науці частіше використовується поняття регіональна бюджетно-податкова система (РБПС). *Регіональна бюджетно-податкова система* передбачає не тільки просте об'єднання таких елементів, як регіональні бюджети, регіональні податки, збори, пільги, а й механізм специфічних відносин центрального та регіонального бюджетів, податків, використання важелів бюджетного регулювання. Форми регіональних бюджетно-податкових систем виникли від територіальної організації держави і повторюють у цілому структуру та взаємозв'язок адміністративно-територіальних одиниць.

Функціями РБПС є:

- закріплення певного порядку руху бюджетно-податкових потоків у залежності від територіальної організації суспільства;
- зосередження та використання в загально регіональних цілях коштів, які отримані на цій території і надійшли в регіональні бюджети;
- реалізація регіональними органами влади й управління своїх повноважень в умовах формальної фінансової незалежності;
- самозабезпечення внутрішньорегіональних соціальних програм;
- формування інфраструктури даної території;
- раціональне використання природно-ресурсного й екологічного потенціалу;
- стимулювання визначених регіональних орієнтирів розвитку.

Механізм використання регіональних бюджетно-податкових систем, особливості взаємин складових їх елементів призвели до виникнення цілого ряду *специфічних форм*.

Плюралістична (США) — характеризується стабільністю бюджетно-податкових відносин держави та регіонів. Фактично штати мають івні права в цій галузі з федерацією в цілому, тому на рівні федерації та у штатах існують ідентичні за найменуванням податки (прибутковий податок з населення і з корпорацій). Найбільш принциповим обмеженням податкових прав штатів, згідно з Конституцією, є заборона на введення окремих непрямих пода-

тків, які перешкоджають свободі торгівлі між штатами. Саме тому середня ставка податку з продажів, яка забезпечує до 30 % бюджетних надходжень, становить по штатах приблизно 4 % у роздрібній ціні. Прямий перерозподіл коштів між штатами практично відсутній, при цьому Конгрес відповідно до розд. 8 ст. 1 Конституції США має право фінансувати витрати тільки на «загальний добробут США». Штати можуть встановлювати будь-які форми податків, але не можуть перешкоджати міжрегіональним господарським зв'язкам, які і призводять до рівного податкового тиску.

Регламентована (ФРН) — характеризується наявністю системи фінансового вирівнювання з властивою німецькому федералізму «інституціональною неконгруентністю». Споконвічно нерівні економічні можливості окремих земель, обумовлені природно-географічними, історичними, демографічними та культурними розбіжностями, поставили вимогу конституційно закріпити бюджетну самостійність суб'єктів федерації. Ст. 109 Конституції визнає рівноцінними потреби федерації, земель і громад у коштах та передбачає приблизно однакову частину податкових надходжень у дохідну частину бюджетів різних рівнів. Уся сукупність податків поділяється на дві групи: власні (закріплені, які надходять повністю у відповідний бюджет) та загальні (які розподіляються за нормативами між бюджетами). Збір податків розподілений між федеральними та земельними фінансовими відомствами. Основи податкової системи законодавчо закріплені на федеральному рівні, і землі не можуть змінювати ставки та механізм основних податків. Щоправда, забезпечення економічної рівності вступило в колізію із самостійністю і незалежністю, до якої прагнули землі — суб'єкти федеративної держави. Це створювало певну загрозу зрівняльності, що згодом викликало серйозне невдоволення фінансово сильних земель, яке особливо гостро проявилось безпосередньо після об'єднання Німеччини в 1990-і роки.

Централізована (Австралія) — характеризується високою централізацією держави у фінансовому відношенні. Характер цієї централізації сформувався ще під час Другої світової війни після введення єдиного оподаткування в 1942 р., що змінило конституційно гарантовані права штатів. Фактично з того часу федеральний рівень влади одержав повноваження використовувати будь-які форми оподаткування, а штатам заборонені податкові коректування. При відсутності податкових надходжень у регіональні бюджети федеральний рівень широко використовує сис-

тому субсидій штатам, розмір яких визначається в умовах жорсткого фінансового контролю над їх видатками. Спеціальна комісія із субсидій може коректувати їх у залежності від ситуації. Фактично, незважаючи на федеральний устрій, у сфері регіональної бюджетно-податкової системи Австралія значною мірою нагадує унітарну державу.

Конфедеративна (Швейцарія) — характеризується тим, що на федеральному рівні РБПС в основному реалізуються міжнародні функції, які відповідно коректують її податкову базу й акумулюють надходження за рахунок акцизів і митних зборів. Основна маса податків знаходиться в компетенції кантонів, що і несуть відповідальність за проведення внутрішньої політики. Це спричинило певне розходження в економічному розвитку кантонів. Вирівнювання регіонів здійснюється переважно за рахунок міграції населення та засобів, а останнім часом і виділення субсидій з федерального бюджету. Особливістю Швейцарії є те, що рішення про введення якого-небудь податку чи нових ставок з кантонів приймається шляхом референдуму, що обмежує можливості кантональної влади щодо самостійного коректування податкової системи.

1.3.3. Державний кредит

Державний кредит — третя ланка фінансової системи, яка об'єднує кредитні відносини між державами, з одного боку, та юридичними і фізичними особами, з іншого. При цьому держава чи місцеві органи управління виступають головним чином, як позичальники коштів.

Призначення державного кредиту виявляється в першу чергу в тому, що він є засобом мобілізації в руках держави додаткових фінансових ресурсів. У випадку дефіцитності державного бюджету фінансові ресурси, які додатково мобілізуються, направляються на покриття різниці між бюджетними доходами та видатками. При позитивному бюджетному сальдо кошти, які мобілізуються за допомогою державного кредиту, прямо використовуються для фінансування економічних та соціальних програм. Це означає, що державний кредит, як засіб збільшення фінансових можливостей держави, може виступати важливим фактором прискорення соціально-економічного розвитку країни.

Оцінюючи фінансове значення державного кредиту, не слід забувати, що кошти, які мобілізуються державою з його допомо-

гою, є *антиципованими*, тобто взятими наперед податками. Необхідність погашення державного боргу вимагає відшукання додаткових ресурсних надходжень у бюджет, а вони можуть бути отримані (якщо не вважати нових позик) тільки за допомогою податків. До того ж погашення боргових зобов'язань та виплата відсотків по них відволікає частину бюджетних доходів від продуктивного використання, скорочує можливості нарощування виробничого й інтелектуального потенціалу суспільства.

Державні та місцеві позики емітуються, головним чином, тоді, коли в бюджетах присутній дефіцит, тобто так звані звичайні доходи не покривають видатки держави. Протягом усіх років після Другої світової війни у провідних зарубіжних країнах внаслідок (в основному) високих військових витрат, державні бюджети характеризувалися великими хронічними бюджетними дефіцитами.

В останні роки у більшості країн світу дефіцит бюджету становить від 2 % до 15 % ВВП при середньосвітовій його величині 4,5 %. Прийнято вважати, що коли дефіцит державного бюджету не перевищує 5 % ВВП країни, то він припустимий, інакше — призводить до різкого зниження інвестиційної активності та переростає надалі в різні форми кризових явищ. Щорічні бюджетні дефіцити, накопичуючись, утворюють *державний борг*.

Так, при Дж. Буші молодшому дефіцит бюджету *США* побив рекорд 1992 р. (290,4 млрд дол. при Дж. Буші батькові) і склав у 2003 р. 374 млрд дол. Якщо діюча політика буде зберігатися, то він може досягти у 2005 р. більше 500 млрд дол., а це вже 6 % ВВП. Хоча в роки правління Б. Клінтона ключовими факторами, що впливали на бюджетні видатки в США, були сприятливі економічні умови, високі доходи уряду, а також бажання законодавців домогтися профіциту бюджету. У 1999 р. *перевищення доходів* над видатками становило 69 млрд дол., у 2001 р. — 236 млрд дол., за прогнозами адміністрації Б. Клінтона, до 2009 р. профіцит міг скласти 500 млрд дол.

Нині часи змінилися: видатки, пов'язані з війною та тероризмом тільки зростають; чимала також заборгованість урядів штатів і місцевих органів влади. Таким чином, основним питанням стану фінансів у США продовжує залишатися рівень накопиченої заборгованості, за якою федеральний уряд США та уряди штатів і муніципалітетів виплачують щорічно великі платежі.

Місцеві бюджети в усіх країнах хронічно дефіцитні й одержують необхідні їм кошти шляхом субсидій і кредитів з державного бюджету та випуску місцевих позик, гарантованих урядом.

1.3.4. Спеціальні фонди

Спеціальні фонди — четверта ланка фінансової системи. До *спеціальних фондів* за кордоном належать різні автономні та приєднані бюджети, позабюджетні фонди, спеціальні кошториси і рахунки. На них покладаються насамперед економічні та соціальні функції. Використовуючи кошти фондів, держава може втручатися в процес виробництва, надавати субсидії і кредити підприємствам, зовнішні позики, робити соціальні послуги населенню.

У фінансових системах зарубіжних країн спеціальні фонди займають важливе місце. Обсяг засобів, які в них концентруються, значний. У *Франції* спеціальні фонди за розміром наближаються до державного бюджету країни, в *Японії* зі спеціальних фондів фінансується понад половину державних видатків, у *Великій Британії* — 1/3. У країнах з розвинутою ринковою економікою до найбільших спеціальних фондів належать фонди національного страхування, утворені за рахунок страхових внесків працівників підприємств, самозайнятих осіб, підприємців та дотацій з державного бюджету. У *США* та *Чехії* фонди об'єднані з держбюджетом.

Спеціальні фонди, як правило, мають *цільовий* характер. Так, фонди соціального страхування призначені для виплат пенсій та допомоги застрахованим, кредитні фонди — для надання позик підприємцям чи іншим країнам. Однак у деяких фондах видатків не завжди точно визначений. Наприклад, у *Великій Британії* існує фонд Головного скарбника (міністра фінансів), який створюється із залишків фондів міністерств та відомств з метою підтримки рівноваги в усіх фондах. В *Японії* є спеціальний рахунок, який здійснює перерозподіл податкових надходжень. Частина податкових доходів державного бюджету концентрується на цьому рахунку й у залежності від потреб направляється в місцеві бюджети. Такий перерозподіл викликаний розбіжностями в чисельності населення та рівнем розвитку економіки префектур, тобто необхідністю фінансового вирівнювання.

Фонди відрізняються правовим становищем, цілями використання. За *правовим становищем* спеціальні фонди поділяються на державні, регіональні (у державах з федеративним устроєм) та місцеві.

У залежності від *цілей використання* спеціальні фонди поділяються на економічні, науково-дослідні, кредитні, соціальні,

особистого та майнового страхування, військово-політичні, між-державні.

Найбільш важливі фонди: інвестиційні, валютні, соціального страхування в зарубіжних країнах знаходяться *в розпорядженні центрального уряду*. Розглянемо їх за цілями використання. **Економічні** фонди призначені для регулювання господарського життя, наприклад, інвестиційні, кон'юнктурні. Кошти таких фондів направляються на фінансування приватних компаній та малорентабельних державних підприємств, особливо в період циклічних криз. Допомога надається у формі безоплатних субсидій та пільгових кредитів.

У *США* функціонує *Фонд перебудови та розвитку економіки*, що формується за рахунок коштів федерального бюджету. Головне його завдання — страхування банківських операцій в інтересах приватних промислових компаній. З 1984 р. він здійснює керівництво новими програмами економічного розвитку і насамперед програмами розвитку чорної металургії. Величина гарантованих фондом позичок обмежена 20 млн дол. Цей фонд стимулює приватний бізнес, особливо в роки спаду виробництва. Велике значення мають регіональні фонди, що надають чималу допомогу підприємцям штатів. Кожен штат має *Спеціальний фонд агентства економічного розвитку*, метою якого є надання компаніям фінансової підтримки, як правило, в прямій формі.

У *Франції* після закінчення Другої світової війни був створений *Фонд модернізації*, який після об'єднання з іншими фондами в 1955 р. перетворився у *Фонд економічного та соціального розвитку*. У нього надходять, головним чином, позики, які розміщуються на ринку позичкових капіталів, а також відрахування з бюджету. Фонд фінансує інвестиційні програми, а також плани регіонального розвитку, розміщення продуктивних сил у країні, перекваліфікації робочої сили та переведення промислових підприємств з індивідуальних центрів у відсталі райони. Кошти надаються у формі безповоротних позичок та довгострокових пільгових позик націоналізованому та приватному підприємствам, які здійснюють інвестиції відповідно до загальнодержавної програми розвитку. Для підприємств, розташованих у районах, що переживають економічні труднощі, створений *Фонд промислової адаптації*, за рахунок якого виділяються субсидії. Капітальні вкладення в промисловість здійснюються через спеціально утворений *Кон'юнктурний фонд*, який формується за рахунок низки джерел, у тому числі кон'юнктурного податку. Використання фонду залежить від економічного становища в країні: при спаді

виробництва з нього направляються кошти в промисловість, житлове будівництво, соціальну сферу, при зростанні виробництва він поповнюється.

Різноманітні економічні фонди діють у *Японії*: інвестиційний бюджет чи програма державних інвестицій та позик; спеціальні рахунки (автономні бюджети центрального уряду та місцевої влади). Найбільший фонд — *Інвестиційний бюджет*, який є кошторисом субсидій та кредитів держави суспільним корпораціям. Його обсяг досягає половини державного бюджету. Цей фонд формується з коштів ощадних, страхових, пенсійних та інших довірчих фондів і використовується для фінансування державного сектору у формі безповоротних субсидій та пільгових кредитів. Державні корпорації створюють сприятливі умови для функціонування приватного капіталу за допомогою політики низьких цін і тарифів. Таким чином, інвестиційний бюджет, обслуговуючи ці корпорації, підтримує через них широку мережу приватних компаній.

Розвиток науково-технічного прогресу породжує створення **науково-дослідних фондів**, використовуваних для фінансування підтримки наукових досліджень у промисловості, будівництві, а також утримання державних наукових центрів, які здійснюють розробку фундаментальних досліджень. У *США* діють два великих фонди: *Національний науковий фонд* (ННФ) і *Науковий фонд бюро стандартів* (НФБС).

Засоби ННФ формуються за рахунок надходжень з федерального бюджету, відрахувань від прибутку промислових підприємств, а також внесків університетів і коледжів. Витрачаються засоби на фінансування програм у галузі фундаментальних досліджень, на премії вченим за наукові досягнення, будівництво наукових центрів, підготовку кадрів. НФБС надає кошти компаніям, які проводять експерименти, і доводить наукові дослідження до їх промислового та сільськогосподарського використання.

У *Великій Британії* *Фонд національної корпорації з розвитку досліджень* має самостійний баланс і не залежить від державного бюджету. Його кошти формуються за рахунок доходів від продажу ліцензій на право використання винаходів. Держава надає Фонду безстрокові аванси і щорічні субсидії. Фонд фінансує капітальні вкладення приватних підприємств, які займаються науковою розробкою проблем і впровадженням результатів цієї розробки у виробництво. На кошти Фонду здійснюються дослідження, які проводяться в лабораторіях державних університетів, національних та приватних компаніях і доводяться до їх промислового освоєння.

Кредитні фонди — це ресурси, які знаходяться в розпорядженні державних банків, ощадних кас, інших кредитних установ, надані на умовах повернення та сплати відсотків. Переважним правом користування такими фондами володіють юридичні особи, які виконують державні замовлення чи працюють відповідно до державних програм розвитку країни.

У **США** функціонує цілий ряд кредитних фондів, які здійснюють програми, зосереджені в трьох найважливіших галузях — сільському господарстві, житловому будівництві та зовнішньоекономічних зв'язках. Для кредитування сільського господарства створений *Фонд адміністрації фермерського кредиту*, який здійснює координацію діяльності федеральних земельних банків, федеральних банків середньострокового кредиту і федеральної кооперації. Фонди кредитних установ формуються за рахунок коштів казначейства, а також шляхом продажу власних зобов'язань і використовуються для надання позичок на різні цілі (реалізацію врожаю, будівництво складів та ін.).

Важливе значення для експорту американського капіталу має *Фонд Експортно-імпортного банку США*. Він видає кредити (до 15—20 років) американським експортним компаніям, а також надає гарантії з експортних кредитів приватним банкам (у межах 30—60 % суми кредиту). Основним джерелом ресурсів банку є власні кошти та позики.

У **Японії** є велика кількість кредитних фондів. Найбільшого значення набули *Фонди фінансових корпорацій* (корпорації фінансування житлового будівництва, корпорації фінансування дрібних та середніх підприємств) і *Фонди спеціальних банків* (японського Банку розвитку, Центрального кооперативного банку для сільського господарства, Експортно-імпортного банку).

Фонди фінансових корпорацій формуються за рахунок коштів бюджету, а також відсотків за видані кредити. Ці фонди надають позики під помірні відсотки з метою фінансування «ризикованих підприємств» або надання допомоги тим компаніям, які мають доступ до інших джерел кредиту. *Експортно-імпортний банк Японії*, на відміну від відповідного в США, має ширші можливості кредитування: він кредитує експортні, імпортні, а також операції з іноземних капіталовкладень японських компаній.

Велике значення кредитні фонди одержали у **Франції**. До них належать *Фонди Банку Франції, Банку зовнішньої торгівлі, Депозитно-ощадної каси*. У деяких країнах — **Бельгії, Нідерландах, ФРН, Швеції** — держава бере участь у кредитуванні експортних

операцій через зовнішньоторговельні банки, створені з консорціумами комерційних банків.

Соціальні фонди — ресурси, призначені для надання соціальних послуг населенню. Зростання чисельності осіб найманої праці в результаті розвитку виробництва, збільшення розриву в інтересах різних соціальних груп суспільства, викликане НТР, загальне старіння населення країн об'єктивно призвели до необхідності збільшення фондів соціального страхування. В останнє десятиріччя обсяг соціальних фондів у промислово розвинутих країнах зріс в абсолютних сумах у 5-6 разів. Зростання обсягу соціальних фондів дає можливість підвищити соціальні виплати. Фонди утворюються за рахунок *трьох джерел*: страхових внесків громадян, страхових внесків підприємців та субсидій держави.

Внески застрахованих громадян представляють пряме відрахування з їхнього доходу і, власне кажучи, є прямим цільовим податком. Ставка внеску в більшості розвинутих країн встановлюється у відсотках незалежно від величини доходу. При цьому передбачається річна максимальна сума внеску чи максимальний дохід, до якого застосовується ставка. Діють страхові ставки для застрахованих та підприємців. В одних країнах (**США, ФРН**) вони однакові для двох груп платників, в інших (**Велика Британія, Франція**) — різні.

У більшості країн ставки для застрахованих встановлюються у відсотках до прибутку, а для підприємців — у відсотках не до загального фонду заробітної плати, а до заздалегідь визначеної максимальної валової заробітної плати, тобто сума, що перевищує цей максимум, не враховується. Тому чим вища частка кваліфікованих працівників у компанії, чим вища їхня заробітна плата, тим менше відрахувань вони роблять в соціальні фонди. Внески підприємців прирівнюються до витрат виробництва і відшкодовуються їм у вигляді підвищених цін на товари. У країнах діє або один внесок з усіх видів страхування (**Велика Британія**), або кілька (**ФРН**), сплата яких надає право на відповідні види соціальних послуг.

У **США**, наприклад, підприємці і застраховані виплачують страхові внески за однаковими ставками: 6,2 % у вигляді відрахувань на соціальне забезпечення та 1,45 % — на безплатну медичну допомогу. Крім того, з підприємців стягуються відрахування на допомогу по безробіттю в розмірі 0,8 %. Таким чином, комбінована ставка підприємців дорівнює 8,45 % при максимальному оподаткованому доході близько 45 тис. дол., тоді як

для застрахованих вона — 7,65 %. У *США* діє велика кількість соціальних фондів, які перебувають у різному адміністративному підпорядкуванні. Найбільшими є *три загальнонаціональних фонди*: Фонд страхування за віком, інвалідністю та на випадок втрати годувальника; Фонд страхування державних службовців; Фонд допомоги потребуючим.

У *ФРН* підприємці і ті, хто працює за наймом, також сплачують однакові ставки внесків у соціальні фонди. Однак самостійні ставки діють для Фонду пенсійного страхування, Фонду страхування через хворобу, Фонду страхування від нещасних випадків. Так, 9,5 % — розмір ставки внесків у Фонд пенсійного страхування для застрахованих і підприємців. Фонди соціального страхування у *ФРН* включають безліч *автономних фондів*, які охоплюють окремі види страхування, — Фонд пенсійного страхування робітників та службовців, Фонд страхування через хворобу, Фонд страхування по безробіттю й ін.

У *Великій Британії* функціонують *два основних соціальних фонди*: Фонд національного страхування та Пенсійні фонди державних підприємств. У *Японії* *чотири великих фонди*: Фонд страхування здоров'я, Фонд національних пенсій, Фонд страхування від виробничого травматизму, Фонд страхування від безробіття. У *Франції* *найбільш значними* соціальними фондами є Фонд страхування через хворобу, інвалідність, материнство; Пенсійний фонд; Фонд допомоги родинам; Національний фонд допомоги безробітним.

Серед **міждержавних** фондів найбільше значення мають *Міжнародний валютний фонд*, завданням якого є врегулювання міжнародної ліквідності з метою рівноваги платіжного балансу, та *Світовий банк*, що надає довгострокові кредити для розширення виробничих потужностей під гарантію урядів країн—членів.

В зарубіжних країнах створення великих **регіональних** фондів пов'язано з проблемою конверсії та джерел фінансування господарства регіонів, які спеціалізувалися на видобутку сировини, після того, як його запаси буде вичерпано. Тобто такі регіональні фонди були створені для потреб перепрофілювання економіки, її розвитку після згорання виробництва у видобувних галузях в цих регіонах. Наприклад, в країнах *Ближнього Сходу* (в Саудівській Аравії — Фонд індустріального розвитку, в Кувейті — Фонд майбутніх поколінь), в *США* (на Алясці — Фонд перспективного розвитку), в *Канаді* (в провінції Альберта — Фонд спадщини). Нафтовий фонд створений в *Норвегії* для фінансування заходів, які пов'язані з скороченням в майбутньому видобування

нафти. В *Нідерландах* створені *фонди розвитку* для структурної перебудови та вирішення проблем зайнятості.

Кошти регіональних цільових фондів формуються за рахунок частини доходу від реалізації не відтворених мінерально-сировинних ресурсів та рентних доходів і згідно з законодавством не використовуються протягом 20—30 років з часу створення.

По своєму статусу регіональний фонд є, як правило, трастом, що, крім того, включає у свій склад інвестиційну корпорацію. Трастовий характер фондів дозволяє збільшувати сконцентрований у них капітал. Кошти фондів вкладаються в активи, облігації, в інші цінні папери, у нерухомість, земельні ділянки. Інвестиційними компаніями трастовий капітал інвестується в економіку й соціальну сферу.

Кошти регіональних цільових фондів захищені від розтрат виконавчої влади і в окремих країнах вони знаходяться під контролем регіональних представницьких органів влади.

У місцевих органів влади є велика кількість *місцевих фондів*, серед яких найбільші — *позикові фонди*. В окремих країнах з метою фінансування інвестицій також створюються муніципальні *амортизаційні фонди*. Такі фонди формуються за рахунок амортизаційних відрахувань муніципальних підприємств і є організаційною формою концентрації фінансових ресурсів для відновлення оснащення в муніципальному секторі економіки.

1.3.5. Фінанси суб'єктів господарювання

Державні підприємства — п'ята ланка фінансової системи — одержали значний розвиток після Другої світової війни в результаті націоналізації (1946—1950 рр.) залізничного, повітряного транспорту, енергетичних галузей (електроенергетичної, газової, вугільної промисловостей) та ряду інших. У технічному відношенні це були вкрай відсталі неконкурентоспроможні галузі. Їх переустаткування вимагало колосальних засобів, які були виділені з державного бюджету, тобто за рахунок платників податків. Незважаючи на те, що галузі були модернізовані і стали технічно передовими, у фінансовому відношенні вони залишилися низькорентабельними або збитковими. Основна причина напруженого фінансового становища державних підприємств полягала в політиці низьких цін на їх продукцію.

У 1980-х рр. відповідно до нової економічної та фінансової політики правлячих кіл розвинутих країн була проведена прива-

тизація, що різко скоротило розміри державної власності. Нижче наведений перелік тих державних галузей і підприємств, що залишилися націоналізованими.

На кінець XX століття в різних зарубіжних країнах держава мала монополію на розпорядження фінансовими коштами частково в різних галузях економіки.

США: у державній власності перебувають великі підприємства електроенергетики, транспорту, іригаційні споруди, переробка уранових руд та деякі заводи військового призначення, пошта.

Австрія: державі належить 98 % продукції чорної металургії, 90 % видобутку і переробки нафти. У цілому австрійський державний сектор охоплює четверту частину галузей промисловості, включаючи машинобудування й електротехніку.

Фінляндія: державний сектор виготовляє 96 % добрив, 83 % літаків, 70 % хімікатів, 27 % інструментів, 25 % продукції целюлозно-паперової промисловості, 17 % кораблів.

Франція: 11 % працездатного населення зайнято в державному секторі економіки. Держава контролює 32 % акціонерного капіталу промислових компаній. На держпідприємствах зайнято 22 % усіх працюючих у промисловості. Державі належить 53 % нерухомості. Державний сектор має близько 75 % капіталу в поштовому зв'язку, електроенергетиці, газовій промисловості, вугільній промисловості, залізничному транспорті, 50 % — у нафтопереробній і газовій промисловості.

ФРН: державі належить 100 % авіап перевезень, 98 % видобутку вугілля, 93 % залізничних перевезень, 70 % виробництва електроенергії, 70 % виробництва алюмінію, 40 % кораблебудування.

Велика Британія: у державній власності ще в середині 80-х рр. перебувало близько 20 % промисловості, однак у результаті приватизації ця частина скоротилася до 8 %.

Каркасом економіки провідних індустріальних країн і світового господарства в цілому є фінансово-промислові групи, концерни, холдинги, конгломерати і консорціуми, а також їх структури асоціативного типу, що ґрунтуються на внутрішніх договірних відносинах.

1.4. Взаємозалежність фінансових систем різних країн, глобалізм у світовій економіці

Світова економічна інтеграція відбувається і буде відбуватися в першу чергу як фінансова глобалізація, розвиток та зміцнення міжнародних фінансових відносин.

Глобалізація (від фр. *global* — загальний, всесвітній, від лат. *globus* — куля) — сукупність явищ, дій, процесів, які стосуються багатьох країн, народів, усього людства і майбутнього планети.

Те, що ми сьогодні називаємо «глобалізацією», почалося не в останні 2—3 десятиріччя, як іноді помилково вважають, а вже на зламі XIX і XX ст. Період 1870—1913 рр. також характеризувався швидким зростанням світової торгівлі, міжнародного руху капіталу і значними цифрами міграції робочої сили в країни «нового світу». Аналогічних темпів зростання згаданих показників вдалося потім досягти лише після 1970 р. У деяких аспектах (наприклад, зростання експорту та імпорту і міжнародного руху капіталу стосовно ВВП) процеси на зламі XIX—XX ст. були навіть глибшими, ніж сьогодні¹.

Потім вони були перервані з 1914-го по 1950 р. двома світовими війнами, а також міжвоєнним періодом, який характеризувався політикою автаркії, що проводилась більшістю країн. Ця політика полягала в підвищенні імпортних тарифів та накладанні обмежень на відтік капіталу, що вилилося зрештою у Велику кризу 1929—1933 рр., а потім у тривалу депресію світових економік, яка закінчилася лише після Другої світової війни. У післявоєнний період після укладення в 1947 р. Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГУТТ), створення Міжнародного валютного фонду (МВФ) і Світового банку (СБ) глобальні процеси у світовій економіці стали відновлюватися.

Якщо спробувати дати зразкову характеристику найважливіших рис, властивих сучасному процесу глобалізації як багатомірному явищу, що впливає на макроекономічні показники і на формування загальної моделі розвитку країн, то можна виділити чотири значних специфічних компоненти подібного явища:

— зростаюча інтеграція фінансових ринків та збільшення фінансових потоків між країнами;

— уніфікація умов діяльності на світовому ринку в напрямку створення єдиного простору для виробництва і торгівлі (організаційних, фінансових та інших умов);

— збільшення кількості господарюючих суб'єктів, які керуються при формуванні своєї індивідуальної стратегії транснаціональними або глобальними стратегічними інтересами;

— формування та зміцнення транснаціональних систем регулювання господарських процесів (наприклад, загальна позиція країн Європейського Союзу, їх спільна модель поведінки часто відбивається в діяльності міжнародних організацій, де країни ЄС

¹ Цит. за *Мицек С. А.* Следует ли России бояться глобализации? // *Финансы и кредит.* — 2002. — №12. — С. 2.

виступають з єдиною платформою, що особливо характерно для економічних форумів).

Позитивними наслідками глобалізації є усунення фінансових потоків угору (щорічний приріст світового ВВП становить 3,5 %; світової торгівлі — 6 %); збільшення виробництва, прискорення економічного зростання і зменшення масштабів безробіття за рахунок створення транснаціональних компаній (ТНК) та вільно-економічних зон (ВЕЗ), за рахунок впровадження вже існуючої ТНК на національний ринок.

З іншого боку, ідея «золотого мільярда», відповідно до якої лише шоста частина населення планети в майбутньому буде вести достойний спосіб життя, стає реальністю.

Негативні наслідки глобалізації: впровадження нових технологій призвело до скорочення робочих місць у промисловості, підсилило соціальну напруженість; ТНК, які вийшли на перший план, нерідко ставлять власні інтереси вище державних; експортна орієнтація виробництва ставить країну в залежність від змін світових цін, коливань світового попиту, конкуренції на світовому ринку, тобто сучасна тенденція глобалізації економіки вимагає від регіональних і локальних економік гармонізації та синхронізації своїх національних стратегій із глобальними процесами орієнтування на передові країни світу.

Наслідком глобалізації також є *зростання взаємозалежності* економік різних країн. Взаємозалежність є як позитивним, так і негативним наслідком глобалізації. Якщо відбувається збільшення доходу в одній країні і відповідно доходу в іншій країні, то це викликає відповідний попит на імпорт у третіх країнах через взаємозв'язок відтворювальних процесів. Ступінь впливу пожвавлення в одній країні залежить від впливу та її експорту на наступний приріст доходу. На основі економічної моделі міжнародного зв'язку ОЕСР були відраховані розміри ефекту передачі економічного зростання чи взаємозалежності. Розрахунки показали, що збільшення витрат у *США* на 1 % призводить до зростання внутрішнього доходу на 1,47 %, а у *ФРН* — на 0,23 %, у *Японії* — на 0,25 %, у *Канаді* — на 0,68 %, у країнах ОЕСР¹ в цілому — на 0,74 %.

1 До країн ОЕСР належать високорозвинені індустріальні країни з доходом на душу населення, значно вищим за середній. До них належать 24 країни світу, які і формують ОЕСР (Організацію економічного співробітництва і розвитку): Австралія, Австрія, Бельгія, Велика Британія, Греція, Данія, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Канада, Люксембург, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Португалія, США, Туреччина, Фінляндія, Франція, ФРН, Швейцарія, Швеція та Японія. За даними Світового банку, в цих країнах проживає 15,4 % населення планети, що використовує 72,2 % світових доходів. На них припадає 82 % світового експорту і 80 % світового імпорту.

Іншим прикладом є торгівля на міжбанківській валютній біржі Forex. Долар США прийнятий як резервна валюта в усьому світі, тобто всі національні валюти так чи інакше, прив'язані до курсу долара. Купують долари і продають зовсім не тому, що комусь подобається зберігати зелені папірці замість своїх рідних гривень, рублів, крон, фунтів стерлінгів...

Нестаток у щоденних продажах і покупках валюти викликаний тим, що економічні системи різних країн тісно взаємозалежні через діяльність ТНК і міжнародних фінансових систем.

Якщо, приміром, аргентинська філія «Фольксвагена» повинна щодня звітувати перед своєю штаб-квартирою в Німеччині, то неминуче виникає переведення аргентинських песо в євро, а це впливає як на курс євро щодо долара, так і на курс долара відносно песо і на безліч інших курсів.

Щодня з однієї валюти в іншу в усьому світі переводиться від 1 до 3 трлн доларів (в 50 разів більше, ніж річний бюджет України) і зв'язано з тим, що в країнах різні валютні системи.

Характерною рисою фінансової глобалізації є фінансове домінування невеличкої групи країн фактична монополія на фінансові ресурси та контроль за фінансовими потоками у світовому просторі. Для відображення цієї ситуації сьогодні часто використовують термін «асиметрія». У фінансовому плані вона виявляється у спрямуванні основних фінансових потоків у промислово розвинені країни, здійсненні своєрідного фінансового обміну між ними та хронічному фінансовому «недоживленні» периферійних країн досить вказати на те, що майже дві третини іноземних інвестицій поглинають «центральні країни». Про їхні масштаби дає уявлення табл. 1.1.

Таблиця 1.1

**МІЖНАРОДНИЙ РУХ ПРИВАТНОГО
БАНКІВСЬКОГО КАПІТАЛУ, МЛРД ДОЛ.**

Країна	Залучення	Надання
США	1358,4443	451,872
Велика Британія	1145,113	564,175
Німеччина	711,033	1569,893
Японія	387,063	969,425
Швейцарія	374,745	489,826
Франція	453,367	636,221
Італія	432,704	219,467

Для однієї частини світу глобальна економіка — найкраща річ, для іншої найгірша. Найбільші вигоди дістаються промислово розвиненим країнам. Хоча за умілої та продуманої політики її можуть мати і периферійні, як ми це бачим на прикладі Китаю. Але обов'язковою умовою при цьому є врахування небезпек, що генеруються глобальними фінансовими ринками, і належна протидія їм. Адже ігнорування їх та недооцінка можуть завдати країні чималих втрат. Реєстр таких загроз значний і головні з них такі:

— небезпека перекидання на країну світових фінансових криз (Так, криза 1994—1995 рр. вразила Мексику й Аргентину, Гонконгська криза 1997 р. відразу перекинулася на Таїланд, Малайзію, Південну Корею, Індонезію та Філіппіни, пізніше — на Росію, Білорусь та Україну, інші пострадянські країни і докотилася до Бразилії. Україні тоді було завдано значних фінансових збитків, в полум'ї кризи «згоріли» мільярдні кошти банків, девальвація гривні сягнула 40 %. Від більших втрат країну врятувала слабка інтеграція у світові фінансові ринки);

— загроза виникнення внутрішніх фінансових криз унаслідок стихійних міграцій короткострокових іноземних капіталів та агресії з боку міжнародних «фінансових мисливців» (Досить вказати на таку, що стала вже хрестоматійною, гру на пониження англійського фунта стерлінгів у вересні 1992 р., яка принесла Дж. Соросу 1 млрд дол. прибутку. А це лише один епізод у його бурхливій історії збагачення. За деякими оцінками, його фонди «Квантум» володіють капіталом у 20 млрд дол.);

— «втеча» національного капіталу за кордон, криміналізація фінансово сфери, пов'язана з «відмиванням брудних грошей» (Так, за даними НБУ, таким чином з країни «вимито» у 2000 р. 385 млн дол., у 2001 р. — 898 млн, у 2002 р. — уже 2271 млн дол. Осідаючи переважно в офшорних зонах, вони знекровлюють і без того фінансово анемічну українську економіку, позбавляють її ресурсів економічного зростання);

— зростання зовнішньої заборгованості та поява боргових криз;

— підрив фінансового суверенітету країни;

— політичний вплив США (Світ втім зацікавлений не в продовженні цього курсу, який є загрозою всьому міжнародному співтовариству, а в його провалі та відбудові загальноприйнятих норм та правил ведення міжнародних справ).

Глобалізація призводить до того, що економічні наслідки трагічних подій у США торкнулись практично усього світу. Експерти

ООН підраховали, що наслідки вересневих терористичних актів 2001 р. у США призвели до скорочення глобального виробництва на суму приблизно в 350 млрд дол. Найбільше постраждали від потрясінь у США Африка, Азія і Латинська Америка. Найменше відчували на собі негативний ефект Китай та країни Східної Європи.

Проблема теперішнього дефіциту бюджету США актуальна і для України. Вона, щоправда, не дуже постраждає від втрати ринків США, де українські товари і без того представлені слабо. Однак Україна може дуже добре відчувати дисбаланс на азіатських і європейських ринках, куди значною мірою орієнтований експорт нашої країни.



Контрольні запитання:

1. Поясніть, чому існує багато визначень поняття «фінансова система», перелічіть їх і виділіть основну функцію фінансової системи.

2. Назвіть основні ланки фінансової системи провідних зарубіжних країн. Коротко охарактеризуйте кожну її ланку.

3. Яка роль та місце кожної ланки в структурі фінансової системи?

4. Яке припустиме значення дефіциту держбюджету стосовно ВВП? Які методи є найбільш доцільними з метою реального скорочення бюджетного дефіциту?

5. Які риси характерні для сучасного процесу глобалізації? Наведіть свої приклади чутливості фінансових систем різних країн до економічних коливань у світовому масштабі.



Самостійно:

1. Фінансові методи і моделі регулювання соціально-економічних процесів у західних державах.

2. Структура, інструменти й учасники фінансових ринків у зарубіжних країнах.

3. Сучасні тенденції становлення і розвитку фінансових систем зарубіжних країн.



Список літератури:

1. Боди З., Мертон Р. Финансы: Пер. с англ.: Уч. пос. — М.: Издательский дом «Вильямс», 2000. — 592 с.

2. *Бондарь А.* Особенности приватизации стратегических предприятий в зарубежных странах // Экономика Украины. — 2000. — № 7. — С. 11—18.

3. *Зорилэ Д. В.* Эволюция финансовых взаимоотношений федерации и земель и их конституционное закрепление в Основном законе ФРГ // Финансы и кредит. — 2003. — № 2. — С. 50—59.

4. *Лушин С. И.* Государственные финансы в новых условиях // Финансы. — 1998. — № 5. — С. 54—58.

5. *Мальшева Д.* Постиндустриальный мир и процессы глобализации // МЭ и МО. — 2000. — № 3. — С. 90—97.

6. *Мицек С. А.* Следует ли России бояться глобализации? // Финансы и кредит. — 2002. — № 12. — С. 2—10.

7. *Опарін В. М.* Фінанси (загальна теорія): Навч. посіб. — К.: КНЕУ, 1999. — 164 с.

8. *Павлова Л.* Бюджетное финансирование и проблема государственного долга // Экономист. — 1994. — № 4. — С. 23—27.

9. *Пелих С. А., Саморуков Ю. В.* О проблемах надежности финансовой системы в трансформационной экономике // Финансы. — 2001. — № 5. — С. 57—59.

10. *Синёв В. М.* Влияние глобализации на банковский бизнес. — Деньги и кредит. — 2003. — № 3. — С. 53—56.

11. *Финансы: Учебн. для вузов / Дробозина Л.А.* — М., 1999. — 527 с.

12. Экономическая теория. Задачи, логические схемы, методические материалы / Под ред. А. И. Добрынина, Л. С. Тарасевича: Учебник для вузов. — СПб: Питер, 1999. — 448 с.

13. *Masson P.* Globalization: facts and figures. — IMF Policy Discussion Papers, October 2001.

14. *The Global Financial System: A Functional Perspective.* Boston: Harvard Business School Press, 1995.

15. *Tsukanov A. V., Filatova D. V.* The Component Model Identification Method of Multivariate Economic Process // COMPACT 1998, Proceedings in Computation Statistics. — Heidelberg, 1998. — P. 218—219.

16. <http://www.geo2000.da.ru>

Розділ 2



ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЮ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

- ◆ Керування фінансами в зарубіжних країнах.
- ◆ Бюджетні системи в зарубіжних країнах, бюджетна класифікація.
- ◆ Структура доходів та витрат державного бюджету.
- ◆ Бюджетний процес і бюджетний рік у зарубіжних країнах.
- ◆ Організація казначейської системи виконання бюджету.

2.1. Керування фінансами в зарубіжних країнах

Парламент і міністерство фінансів. Керування фінансами в зарубіжних країнах перебуває у розпорядженні вищих законодавчих органів влади — *парламентів* (у США Конгресу). Парламенти мають дві палати — нижню та верхню: **Велика Британія** (Палата Общин та Палата Лордів), **ФРН** (Бундестаг та Бундесрат), **Японія** (Палата Представників та Палата Радників), **Франція** (Національне Зібрання та Сенат), **США** (Конгрес має Палату Представників та Сенат). В деяких країнах однопалатний парламент: в **Швеції** (Ріксдаг), **Ізраїлі** (Кнесет).

Всі основні фінансові закони і насамперед державний бюджет затверджується парламентом та підписуються главою держави. Парламенти також затверджують звіти про виконання державного бюджету, встановлюють граничний розмір (ліміт) державного боргу.

Безпосереднім керуванням фінансами займається фінансовий апарат, головна ланка якого — *Міністерство фінансів*. Воно розробляє фінансову та податкову політику держави, політику в галузі державних витрат, проводить контроль за дотриманням фінансових законів. Міністерство фінансів складає проект державного бюджету та організовує його виконання. Слід зазначити, що в кожній країні є особливості в управлінні фінансами. Так, у **США**, крім Міністерства фінансів (Казначейства), є Адміністративно-бюджетне управління (АБУ) при Президенті.

В усіх розвинутих західних країнах провідними підрозділами міністерства фінансів є *Управління внутрішніх доходів*, яке видає

інструктивний матеріал у галузі прямих податків й організує їхнє надходження, і *Управління мит та акцизів*, яке готує інструктивний матеріал по непрямих податках і організує їхнє надходження в бюджет.

Важливий підрозділ міністерства фінансів — *Управління внутрішніх позик та державного боргу*. Воно видає емісією державних позик, виплатою по них відсотків і погашенням державного боргу. До складу міністерства фінансів входить також *Управління контролю за грошовим обігом*.

Спеціальні органи фінансового контролю. Важливе значення у керуванні фінансами належить спеціалізованим органам фінансового контролю, які незалежні від уряду та підзвітні парламенту. У *США* це *Головне бюджетно-контрольне управління (ГБКУ)*, створене відповідно до Закону про бюджет і звітність від 10 червня 1921 р. До його функцій входять: тлумачення фінансових нормативних актів; контроль за законністю й ефективністю операцій, проведених урядовими відомствами; надання допомоги Конгресу, його комітетам і конгресменам; контроль за виконанням окремих платіжних операцій; встановлення правил ведення фінансових операцій і звітності у федеральних установах. Фактично діяльність контрольного управління зводиться до щорічних перевірок стану фінансів федеральних відомств та підготовки документів і рекомендацій президенту та Конгресу на засаді проведення перевірок.

У *Великій Британії* таким спеціальним органом є *Управління державного контролю*, створене ще в 1866 р. Генеральний контролер — ревізор призначається урядом довічно і може бути зміщений тільки за рішенням обох палат Парламенту. Повноваження контрольного органу обмежені більше, ніж у США. Зокрема, він не має права тлумачити фінансові нормативні акти, не може втручатися в оперативну діяльність фінансових служб урядових відомств. До обов'язків Управління державного контролю входить перевірка законності фінансової діяльності урядових відомств, а також ефективності та доцільності витрати ними державних коштів. Управління зобов'язане інформувати Парламент про результати таких перевірок.

У *Франції* контроль за виконанням бюджету всіма державними органами в центрі і на місцях здійснює *Рахункова палата*, яка є судовим органом, що складається з незмінюваних магістрів.

У *ФРН* контрольні функції у сфері фінансів перебувають також у розпорядженні *Федеральної рахункової палати*. Найбільш складні справи передаються в суди, які спеціалізуються на фінан-

сових суперечках і провинах, пов'язаних зі зловживанням державними коштами.

Управління фінансами місцевих органів влади, а у федеративних державах — і членів федерації здійснюють *Фінансово-бюджетні ради*, які складають проекти відповідних бюджетів та організовують їхнє виконання.

Управління фінансами суб'єктів господарювання. Провідна роль у керуванні фінансами приватних, національних і транснаціональних корпорацій належить *фінансовим менеджерам*, основне завдання яких полягає в мобілізації і грамотному використанні грошових фондів підприємств.

У країнах з розвинутою ринковою економікою з 90-х рр. ХХ ст. найбільший вплив на фінанси акціонерних товариств і підприємств роблять інтернаціоналізація господарського життя, глобалізація ділових операцій та розширення застосування комп'ютерної техніки. Здійснення ділових операцій у глобальному масштабі полегшує умови відтворення корпорації і поліпшує її фінансове становище. Це повною мірою стосується і компаній, що спеціалізуються у сфері надання послуг, включаючи банки, рекламні агентства, бухгалтерські фірми і т. д. Звичайно, завжди будуть функціонувати підприємства, орієнтовані тільки на національні ринки, але підприємцям слід мати на увазі, що найбільші можливості для успішної діяльності мають ті підприємства, які будують свій бізнес у глобальному масштабі.

Розвиток комп'ютерної і телекомунікаційної технологій різко змінив процес прийняття фінансових рішень. Головні компанії забезпечені системою персональних комп'ютерів, зв'язаних з локальною мережею, з комп'ютерами постачальників та споживачів, що дозволяє фінансовому менеджеру постійно обмінюватися інформацією, яка його цікавить, і приймати найбільш раціональні рішення.

2.2. Бюджетні системи в зарубіжних країнах, бюджетна класифікація

За допомогою бюджетів, так само як і за допомогою пов'язаних з ними оподаткування і податкових пільг, субсидій і субвенцій, державних інвестицій, процентних ставок, держава здійснює регульований вплив на товаровиробників, а через них — на ринок товарів та послуг, капіталу, робочої сили. Сукупність бюджетів створює складну і багатокomпонентну систему,

у якій можна відокремити кілька рівнів за аналогією з фінансовою системою, частиною якої є бюджетна.

Бюджетна система — це сукупність усіх бюджетів, які діють на території країни. *Бюджетний устрій* — організаційні принципи побудови бюджетної системи, її структура, взаємозв'язок поєднаних у ній бюджетів.

За видами суб'єктів розрізняють бюджет державний та бюджети його територіальних одиниць; бюджети галузевих, виробничих одиниць; бюджети громадських організацій; бюджети сімейні й особисті.

Така схема (рис. 2.1) розподілу бюджетів за видами у залежності від суб'єкта, органу, організації, у веденні і розпорядженні яких перебуває бюджет, характерна як для ринкової економіки, так і для інших господарських систем. Однак через неузгодженість структури органів управління й організаційних структур територіальних та виробничих (галузевих) одиниць наведеної схеми конкретним змістом, способи формування і використання окремих бюджетів, їхня взаємодія істотно відрізняються.

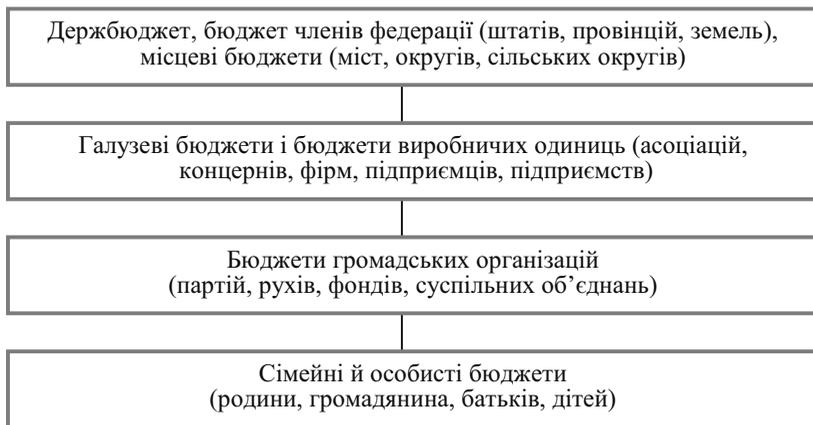


Рис. 2.1. Розподіл бюджетів за видами суб'єктів

Аналізуючи бюджети різних країн, можна сказати, що ресурси, які перебувають у розпорядженні держави, значно більші в країнах з перехідною економікою, ніж у країнах з економікою ринкового типу. Наприклад, наприкінці 80-х рр. XX ст. частина видатків усіх рівнів державного управління у ВВП *європейських країн з перехідною економікою* в середньому становила приблизно

но 55 %. Однак ця частина недостатньо значна, якщо порівняти її з аналогічними показниками низки промислово розвинутих країн з удосконаленими *системами соціального забезпечення*. Наприклад, у 1998 р. частина видатків всіх урядових рівнів у ВВП *Нідерландів, Норвегії і Швеції* становила приблизно 60 %, а в *Австрії, Бельгії, Ірландії та Люксембургу* вона перевищувала 50 %.

Значну роль у фінансовому обороті відіграють регіональні та місцеві бюджети. Крім того, фінансові потоки формуються не так за допомогою бюджетного регулювання з боку державних органів влади, як з волі об'єктів господарювання в особі місцевих органів влади, асоціацій, концернів, фірм, підприємців, підприємств. При цьому точно так само відбувається державне регулювання, але вже на основі самостійного формування власних бюджетів власниками джерел первинних фінансових надходжень.

Галузеві бюджети в ринковій економіці не грають такої істотної ролі, як у планово-директивній, оскільки галузеві міністерства або взагалі не існують, або розпоряджаються вкрай обмеженими грошовими ресурсами. Набагато більшу роль відіграють бюджети підприємств, промислових груп, корпорацій.

Бюджети громадських організацій чітко відділені від державного. Допускається лише часткове переливання коштів державного бюджету в бюджети благодійних та культурно-освітніх громадських організацій. Політичні організації не повинні використовувати гроші з державних джерел. Що стосується сімейних й особистих бюджетів, то вони формуються в економіці будь-якого типу.

Формування і виконання бюджету базується на бюджетній класифікації, в якій виділяються цільові напрямки державної діяльності, що випливають з основних функцій держави.

Бюджетна класифікація — науково обґрунтована, систематизована та сформована за певними ознаками система показників, які характеризують структуру і джерела формування доходів, а також структуру і напрямки витрат бюджету держави, члена федерації, організацій, фірм, компаній. Види:

- загальнодержавна,
- міністерська (міністерств і відомств),
- економічна (за фінансово-господарськими ознаками: на оплату праці держслужбовців, капітальні внески в основні фонди, виплата субсидій підприємствам і населенню і т. д.),
- змішана (об'єднання галузевої з економічною),
- цільова (на оборону, безпеку, медицину, екологію, науку) і т. д.

Формування *дохідної частини* бюджету набуло в основному податкового характеру. Податкові доходи — це обов'язкові, безоплатні, безповоротні платежі на користь бюджету. Серед неподаткових доходів головними є доходи від зовнішньоекономічної діяльності, реалізації державних запасів, повернення бюджетних позичок. Податки та збори є основними джерелами формування не тільки державного, а й федеральних і місцевих бюджетів. Податки, що надходять у відповідні бюджети, називаються *закріпленими* доходами. Крім того, нижчестоящому бюджету для покриття його витрат з вищестоящого бюджету можуть перераховуватися понад закріплені за ним доходи додаткові кошти в різних формах. Вони одержали назву *регулюючих* доходів.

У залежності від впливу на процес розширеного відтворення *бюджетні видатки* поділяються на *поточні* (на забезпечення поточних потреб) і *капітальні* (на інвестиційні потреби і приріст запасів). Бюджетна класифікація є забезпеченням адресного виділення фінансових ресурсів, за допомогою якої вирішується проблема, кому, скільки і з якою метою виділяються фінансові ресурси з федерального бюджету. Бюджетна класифікація повинна забезпечувати можливість економічного аналізу державних витрат.

2.3. Структура доходів та витрат державного бюджету

У кожній країні структура бюджету формується неоднаково і має свої особливості, які визначаються економічним потенціалом країни, масштабністю завдань, які вирішуються державою на даному етапі розвитку, роллю держави в економіці та низкою інших факторів.

Оскільки податки становлять від 80 до 95 % держбюджету, порівняємо дохідні частини федеральних бюджетів, сформовані за рахунок податків у *Російській Федерації, США та Канаді* (табл. 2.1).

У *США* основними джерелами доходів федеральних бюджетів є: прибутковий податок — 47 %, соціальні внески — 34 % і податок з корпорацій — 12 %. У *Канаді* це: прибутковий податок — 47 %, акцизи — 20 %, податок з корпорацій — 14 % і соціальні внески — 12 %. У *РФ* дохідну частину в основному формує ПДВ — 39 %, акцизи 21 %, податок на прибуток підприємств —

13 %. Прибутковий податок і низка інших податків у РФ зараховуються в бюджети суб'єктів РФ.

Таблиця 2.1

ДОХІДНІ ЧАСТИНИ ФЕДЕРАЛЬНИХ БЮДЖЕТІВ У 1998 Р., МЛН ДОЛ. США

Найменування доходів	РФ	США	Канада
Податок на прибуток підприємств	7924	—	—
ПДВ	23 254	—	—
Податки з корпорацій	—	190 842	23 375
Акцизи	12 905	55 540	33 363
Соціальні внески	—	571 374	20 400
Особистий прибутковий податок	—	767 768	78 306
Інші податки	16 492	72 334	10 837

Порівняємо видаткові частини федеральних бюджетів *Російської Федерації, США та Канади* (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

ВИДАТКОВІ ЧАСТИНИ ФЕДЕРАЛЬНИХ БЮДЖЕТІВ У 1998 Р., МЛН ДОЛ. США

Найменування витрат	РФ	США	Канада
Національна оборона та правоохоронна діяльність	20 309	645 611	8819
Фінансова допомога нижчестоящим бюджетам	8511	11 802	26 988
Міжнародна діяльність	2386	14 480	2231
Відсотки по державному боргу	20 434	242 694	43 988
Сільське господарство	1978	10 580	1700
Промисловість і енергетика	4517	403	2550
Освіта	2840	55 114	2656
Охорона здоров'я	1551	131 772	1275
Виплати пенсіонерам	2536	43 114	24 225
Соціальна політика	3236	239 349	12 856
Інші витрати	13 998	272 896	35 806

Видатки державного бюджету країн з розвинутою ринковою економікою можна виділити в такі п'ять груп: військові; втручання в економіку; соціальні цілі; утримання державного апарату управління; надання субсидій і кредитів країнам, що розвиваються.

На **військові видатки** у провідних зарубіжних країнах припадає від 20 до 35 % загальної суми витрат державного бюджету. Вони підрозділяються на прямі і непрямі військові видатки. *Прямі військові видатки* включають витрати на виробництво новітніх наступальних стратегічних озброєнь, утримання і навчання особового складу збройних сил, наукові дослідження військового характеру, утримання НАТО. До *непрямих військових видатків* належить частина відсотків, виплачуваних по державному боргу (у США в 1998 р. на ці платежі було витрачено 243 млрд дол. або 15 % від загальної суми видатків федерального бюджету); контрибуції¹ і репараційні платежі¹ (після Другої світової війни загальна сума репараційних платежів була встановлена 20 млрд дол., з яких 10 млрд дол. повинні були одержати СРСР і Польща, і 10 млрд дол. інші країни антигітлерівської коаліції. СРСР одержав лише частину відшкодування заподіяних йому збитків); пенсії та допомоги інвалідам війни і родинам загиблих; а також військові витрати, які проходять по статтях цивільних відомств.

Швидко зростаючою групою державних видатків є **витрати з втручання в економіку**. Після Другої світової війни «економічне диво» у Західній Німеччині, Японії, а пізніше в Південній Кореї, на Тайвані та в інших країнах відбулося за великої фінансової підтримки держав.

Особливе місце в цих витратах займають *витрати на науково-дослідні та досвідно-конструкторські розробки (НДДКР)* (ці витрати забезпечують від 50 до 70 % усіх витрат на наукові дослідження). Регулювання економіки дедалі більше переключається на довгострокові цілі і завдання, наприклад, структурну перебудову, розвиток продуктивних сил, самозабезпечення енергетичними і сировинними ресурсами. Державні інвестиції становлять від 18 % (*США*) до 40 % (*Велика Британія*) загального обсягу капіталовкладень. У загальній структурі державних інвестицій **ФРН** 2/3 становить фінансова допомога підприємствам, а інше — пільгове оподаткування. Налічується близько 10 тисяч програм, за якими реалізуються плани фінансової підтримки підпри-

¹ Контрибуції, тобто зобов'язання, які накладаються на переможені країни, в ХХ ст. не застосовувались.

¹ Репарації — відшкодування збитків, спричинених державами, які почали війну.

емств. Підвищилися субсидії приватним фірмам, особливо в так званих районах розвитку¹. У деяких країнах підприємцям видаються субсидії на зайнятість на знову прийнятих працівників.

Не існує практично галузей, які не одержували б державної допомоги у вигляді *державних субсидій чи пільгових банківських кредитів з урядовою гарантією*. Сума субвенцій росте швидше, ніж створення вартості в галузях, що їх одержують, ніж податкові надходження від федерацій, земель, муніципалітетів.

Значні ресурси з державного бюджету надаються *сільському господарству*. Це одна з найбільш опікуваних та пріоритетних галузей у зарубіжних країнах. Субсидії сільському господарству видаються двох видів: на підтримку гарантованих цін на сільськогосподарську продукцію та на виробничі цілі — придбання сільськогосподарських машин, мінеральних добрив, будівлю складських приміщень. У країнах *Європейського Союзу* підтримка сільського господарства здійснюється не тільки на національному, а й на міждержавному рівні.

Активна допомога надається також *експортним фірмам*, що значно полегшує їхнє становище в умовах гострої конкурентної боротьби на світовому ринку. Питома вага витрат державних бюджетів з втручання в економіку збільшилась з 15—17 % у середині 50-х до 20 % — у середині 60-х і 22—25 % — у 80-90 рр. XX століття.

Видатки на соціальні цілі включають витрати на освіту, охорону здоров'я, соціальне страхування та соціальне забезпечення, на це витрачається від 30 до 40 % бюджетних асигнувань. Вони проходять по численних соціальних програмах. У *США* нараховується близько 100 таких програм, у *Великій Британії* — кілька десятків. У зарубіжних країнах на повному державному фінансуванні перебувають лише початкові школи, інші види освіти мають змішані джерела фінансування. У США і деяких інших країнах у системі середньої школи значну питому вагу мають приватні школи. За навчання в найбільш престижних університетах США (Гарвардському, Колумбійському) зі студентів стягується висока плата (25—35 тис. дол. на рік). У Японії понад 70 % університетів — приватні.

У *США* переважна частина населення одержує *медичну допомогу* по лінії медичного страхування шляхом сплати страхових

¹ До них належать райони з високим рівнем безробіття і уповільненим економічним зростанням (наприклад, Шотландія і Північна Ірландія у Великій Британії, Сицилія в Італії).

внесків. Державна допомога малозабезпеченим громадянам у цій країні проводиться за програмою «Медикейр», яка фінансується з федерального бюджету, та за програмою «Медикейд», яка фінансується федеральним урядом і штатами. У Великій Британії, Франції, ФРН існує державна служба охорони здоров'я, тобто усі види медичної допомоги надаються безплатно. Однак працюючі роблять, так само, як і у випадку соціального страхування, спеціальні внески на цілі охорони здоров'я. Слід мати на увазі, що значна частина соціальних витрат проходить по місцевих бюджетах.

Видатки на утримання державного апарату управління включають витрати на утримання органів законодавчої та виконавчої влади, суду, прокуратури, поліції, різних міністерств і відомств. В окремих країнах — Великій Британії, Бельгії, Японії — з державного бюджету виділяються кошти на утримання королівської родини, у Японії — родини імператора. В цілому витрати на державний апарат займають 4—5 % витрат бюджету.

Найбільші **субсидії і кредити країнам, що розвиваються**, з державного бюджету виділяють **США**. Крім економічних факторів, ця допомога визначається політичними мотивами. Вона включає як кредитування на пільгових умовах продажу іноземним державам зброї, так і безоплатну військову допомогу у формі субсидій країнам, що розвиваються. Військова допомога США країнам, що розвиваються, перевищує асигнування на економічні і соціальні цілі.

2.4. Бюджетний процес і бюджетний рік у зарубіжних країнах

Сучасні принципи організації бюджетного процесу полягають у:

— **єдності**, яка виражається в єдиній правовій базі, єдиній бюджетній класифікації, єдності форм бюджетної документації, необхідної для статистичної і бюджетної інформації при формуванні бюджетів, єдності грошової системи;

— **самостійності** кожного учасника здійснювати бюджетний процес. Забезпечується наявність власних і регулюючих джерел доходів, а також правом визначати напрямки їх використання;

— **балансовому методі**, що полягає у встановленні правильного співвідношення між доходами та видатками бюджетів. Це повинно забезпечити стійкість бюджету і необхідні пропорції в розподілі коштів між сферами господарства, економічними регі-

онами. Важлива умова методу — відповідність видатків бюджету його доходам, створення фінансових резервів. Цей принцип — головна мета усієї фінансової політики.

Складання проекту бюджету — один з важливих етапів бюджетного процесу: саме тут зважуються такі питання, як обсяг бюджету, податкова і грошово-кредитна політика на майбутній рік, основні напрямки використання коштів та методи покриття бюджетного дефіциту, а також розподіл доходів між ланками бюджетної системи.

Робота зі складання проекту державного бюджету починається задовго до початку нового бюджетного року: у *ФРН* — за 6 місяців, у *Японії* — за 7, у *Франції* — за 14, у *США* — за 18 місяців. Проект бюджету розробляється органами виконавчої влади, як правило, Міністерством фінансів (Казначейством), а в *США* — спеціальним органом — АБУ.

У ряді країн формування бюджету починається з виступів голови виконавчої влади з проблем загальних напрямків соціально-економічної політики на майбутній рік. Наприклад, у США президент звертається до американського народу з Бюджетним посланням, у якому формулюються основні завдання фінансово-грошової політики, надається урядова оцінка доходів та видатків федерального бюджету в майбутньому бюджетному році й у наступні чотири роки.

При складанні проекту бюджету ставляться такі цілі:

- активний вплив його на підвищення ефективності економіки;
- забезпечення погодженості фінансових та інших ресурсів з економічними і соціальними програмами-прогнозами уряду;
- встановлення необхідних пропорцій і пріоритетів у витраті коштів;
- вишукування джерел для покриття дефіциту бюджету.

У ході формування бюджету відбувається тривалий обмін відомостями, пропозиціями, оцінками між главою держави, міністерством фінансів (чи спеціальним органом), міністрами та іншими головами державних відомств. Розв'язання суперечливих питань іноді вимагає втручання глави держави. При прийнятті рішень про бюджет враховуються перспективи економічного розвитку, ступінь інфляції, рівень зайнятості, число тих, хто користується соціальною підтримкою. Погоджені бюджетні рішення приймаються з обліком даних виконаного раніше затвердженого бюджету, включаючи бюджет поточного року. Потім Міністерство фінансів (Спеціальний орган) починає розробляти бюджетні показники й інші бюджетні документи.

При розробці проекту бюджету на майбутній рік, а в багатьох розвинутих країнах — на тривалу перспективу (чотири — п'ять років) використовують *програмно-цільовий метод* обчислення доходів та видатків, у тому числі системний аналіз, економічні моделі, електронно-обчислювальну техніку.

Розгляд і затвердження проекту бюджету. Після схвалення вищим виконавчим органом (кабінетом міністрів у **Великій Британії**, **Японії**, канцлером у **ФРН**, президентом у **США**, **Франції**) проект бюджету надходить у законодавчий орган — Парламент для розгляду і затвердження його. Як правило, проект бюджету обговорюється кожною палатою окремо (спочатку нижньою, а потім верхньою — у **Франції** або одночасно в обох палатах — у **США**, **ФРН**). У кожній палаті Парламенту функціонують спеціальні комітети і комісії, які займаються конкретними бюджетними питаннями, часто за програмами. Вони детально аналізують відповідні статті проекту бюджету, вносять корективи та дають висновок з пояснювальною запискою.

Після прийняття бюджету кожною палатою при відсутності розбіжностей між ними виносяться загальне рішення Парламенту про бюджет. Якщо ж розбіжності виникли, то їх повинна зняти погоджувальна комісія, що складається з представників двох палат.

При розгляді проекту бюджету в Парламенті важливе значення має *бюджетна ініціатива*, тобто право членів Парламенту вносити зміни в представлений урядом проект бюджету. У деяких країнах (**Франція**, **Велика Британія** та ін.) члени Парламенту, які не є членами уряду, не мають права вносити пропозиції по збільшенню передбачених видатків чи встановленню нових податків. Таке правило розширює можливості уряду впливати на мінливу економічну ситуацію в країні. У **США** бюджетні права Конгресу значно ширші. Обмеження бюджетних прав Парламентів виявляються й у тому, що законодавча влада приймає не бюджет як єдиний документ у цілому (**США**), а щорічні постанови про бюджетні призначення, надаючи повноваження президенту витратити кошти на певні цілі, але встановлюючи верхню межу. Деякі статті бюджету взагалі не розглядаються, а затверджуються автоматично. Друга стадія бюджетного процесу закінчується прийняттям закону про бюджет у цілому чи затвердженням окремих бюджетних призначень за статтями (програмами) і підписується головою держави — президентом у **США**, **Франції**, королевою у **Великій Британії**, імператором — в **Японії**.

Виконання бюджету означає одержання затверджених доходів, в основному податків, й здійснення передбачених бюджетних витрат відповідно до виділених асигнувань. Цей етап триває протягом року, який називається фінансовим чи бюджетним роком. *Бюджетний рік* — це період, протягом якого діє затверджений бюджет. Він не завжди збігається з календарним роком, що пояснюється історично сформованою практикою, термінами скликання сесій Парламентів. У *Франції, ФРН, Італії, Бельгії, Нідерландах, Швейцарії* бюджетний рік збігається з календарним роком. У *Великій Британії, Канаді, Японії* бюджетний рік починається 1 квітня і закінчується 31 березня наступного року. У *США* бюджетний рік охоплює період з 1 жовтня по 30 вересня наступного року.

Важливий елемент цієї стадії бюджетного процесу — *касове виконання бюджету*, тобто організація збору бюджетних коштів на території країни, їхнє збереження і видача, а також ведення обліку та звітності. У більшості країн існує банківська система касового виконання бюджету, тобто банки, в основному центральний банк, є головним касиром держави. В основі касового виконання бюджету лежить принцип єдності каси: усі бюджетні кошти надходять на єдиний рахунок Міністерства фінансів (Казначейства) у центральному банку, з якого і здійснюються усі витрати держави. Виконання бюджету включає контроль на всіх етапах процесу витрати коштів, у числі яких:

- етап зобов'язань: зобов'язання означає встановлення і резервування частини бюджетних асигнувань для покриття конкретних видатків відповідно до затвердженого бюджету;
- етап перевірки: на цьому етапі отримувач бюджетних коштів підтверджує, що усі вимоги відносно оплати конкретних видатків виконані (наприклад, товар доставлений, послуги зроблені);
- етап оплати: на цьому етапі виконується оплата взятих зобов'язань.

У деяких розвинутих країн діє правило *секвестру*, яке припускає право уряду пропорційно знижувати статті видатків прийнятого бюджету протягом часу, що залишився до кінця поточного року. Так, у США секвестр застосовується до певних програм і вводиться при можливому перевищенні встановленої межі видатків. Прийняття закону Конгресом про секвестр обумовлюється певними умовами.

Складання звіту про виконання бюджету міністерством фінансів та затвердження його Парламентом — остання стадія бюджетного процесу, що починається після закінчення фінансового року.

2.5. Організація казначейської системи виконання бюджету

Роль казначейства в різних країнах може бути пасивною, коли казначейство лише виділяє ресурси бюджетним установам відповідно до їх затверджених бюджетів, і активною, коли казначейство має право встановлювати ліміти на зобов'язання та на оплату витрат на основі заздалегідь установлених критеріїв. Казначейство різною мірою бере участь у керуванні державним боргом. І, нарешті, казначейство може відповідати за виконання облікових функцій. Єдиної моделі управління державними фінансами й організаційної структури казначейства не існує. Число його відділів і управлінь та їх конкретних функцій визначається в кожній країні по-різному. Крім того, функції казначейства згодом можуть змінюватися.

У *США* Міністерство фінансів (Казначейство) є підрозділом, підлеглим безпосередньо Президенту, яке виконує широке коло економічних і фінансових функцій. Іншими установами, задіяними в бюджетному процесі, є *Адміністративно-бюджетне управління* (АБУ), яке відповідає за підготовку бюджету, і *Головне бюджетно-контрольне управління* (ГБКУ), що відповідає за ряд облікових та аудиторських функцій. *Податкове управління і Митне управління* є частиною Казначейства.

Казначейство відповідає за бухгалтерський облік, підготовку інструкцій для установ, одержання їх запитів та підготовку щомісячних звітів і річних фінансових відомостей. У США налагоджена чітка координація між казначейством і АБУ: Казначейство готує оцінку бюджетних надходжень та бере участь у виробленні макроекономічної основи, АБУ готує кошторис витрат і зводить воедино бюджет, що представляється Президентом Конгресу, а також курирує питання обліку на рівні департаментів.

Казначейство контролює всі надходження та виплати за своїм генеральним рахунком у Федеральному резервному банку в Нью-Йорку, а також контролює банківські рахунки уряду. Воно збирає всі податки і мита та забезпечує централізований збір плати за користування і послуги для деяких установ. Для збирання надходжень використовуються банківська система.

Контроль за витратами коштів здійснюють галузеві департаменти. Витрати оплачуються казначейством на запит отримувача бюджетних коштів в межах бюджетних асигнувань і частки департаменту. Як платіжні засоби використовуються чеки або частіше електронні переведення.

Так само як і в більшості країн, Казначейство США контролює випуск та облік державних цінних паперів і вирішує питання обсягу, термінів та структури випусків, які розташовуються на аукціонах. Воно використовує федеральний резерв для підтримки в проведенні аукціонів. Казначейство також встановлює правила для вторинного ринку казначейських цінних паперів.

У **Великій Британії** управління державними фінансами побудовано за такою схемою.

Найбільш впливовим департаментом у британській системі управління державою є *Казначейство*, яке поєднує функції міністерства фінансів і міністерства економіки. У Казначействі працює близько тисячі осіб, його бюджет становить 73 млн ф. ст. У структурі Казначейства шість управлінь: Макроекономічної політики і міжнародних фінансів; Бюджету і державних фінансів; Державних послуг; Фінансової звітності та аудиту; Фінансового регулювання і промисловості; Кадрів, капітального будівництва та інформації. Поряд з цим у Казначействі є виконавче агентство — *Управління Сполученого Королівства (УСК)* з обслуговування державного боргу.

У 1998 р. УСК взяло на себе відповідальність за вироблення рекомендацій з випуску державних цінних паперів і проведення необхідних аукціонів. З 2000 р. у компетенцію цього підрозділу ввійшло Управління проходженням щоденних грошових потоків казначейства, що припускає випуск казначейських векселів, а також одержання і надання позик на ринках забезпеченого капіталу з метою підтримки щоденного балансу грошових потоків.

Поряд з канцлером Казначейства у ньому працюють ще чотири міністри: головний секретар (також член кабінету міністрів), генеральний скарбничий, фінансовий секретар, секретар з питань економіки.

Основна функція Казначейства — надавати допомогу міністрам у формуванні та реалізації економічної політики. Працівники казначейства координують податкову стратегію держави, економічні та фінансові відносини з іншими країнами, ЄС та міжнародними фінансовими інститутами, політику відносно міжнародної заборгованості, експортних кредитів і допомоги іншим країнам. казначейство контролює загальні надходження в консолідований фонд, що виступає як єдиний рахунок казначейства.

Державна організаційна схема виконання казначейських функцій у **Японії** також має свої особливості. У цій країні казначейські функції покладені на: Казначейський відділ; Відділ управління боргом; Фінансовий відділ; Бюджетний відділ, Відділ

виконання бюджету і Юридичний відділ. Ці відділи входять до складу *Бюджетного і Фінансового бюро*, яке є підрозділом *Міністерства фінансів*. Як видно з назв відділів, у Японії управління державними фінансами покладено на підрозділи, що мають вузьку спеціалізацію. Так, Казначейський відділ готує фінансовий план з розмежуванням по днях. Разом з Відділом виконання бюджету він також контролює надходження і виплати по державному рахунку в Банку Японії.

За збір надходжень відповідають *Національна податкова служба і Митний департамент* (обидва — підрозділи Міністерства фінансів). Податки можуть бути сплачені в Банку Японії, уповноважених комерційних банках, за допомогою поштової системи і через місцеві відділення національної податкової служби та митного департаменту.

Питання випуску цінних паперів, обсягу, термінів, структури вирішує Відділ управління боргом, використовуючи як агента Банк Японії. Відділ виконання бюджету затверджує графік платежів, у межах якого бюджетні міністерства витрачають кошти. За деякими видатковими статтями на етапі взяття зобов'язань потрібна згода Міністерства фінансів. Банк Японії контролює виконання міністерствами бюджетних і наявних лімітів. Усі державні кошти акумулюються в Банку Японії на зведеному рахунку уряду. Однак для галузевих міністерств відкриті субрахунки, які використовуються для кредитування і контролю їх видаткових лімітів.

У *Франції* функції поділені між *Казначейством* і *Генеральною дирекцією державного обліку* (ГДДО). Обидві організації є підрозділами другого рівня. Казначейство міститься в складі *Міністерства фінансів*, а ГДДО — *Бюджетного міністерства*. Усі фінансові ресурси Франції зосереджуються на єдиному рахунку Казначейства. Воно контролює надходження і виплати по цьому рахунку, що міститься в Центральному банку. Разом з тим у розв'язанні операційних завдань з доходів воно участі не бере. За збір надходжень відповідає ГДДО (2000 крупних платників податків на додаткову вартість вносять платежі безпосередньо на єдиний рахунок у Центральному банку — 35 % усіх надходжень). Інші податки збираються *Директоратом надходжень* (50 %) та *Митною службою* (близько 15 %).

Виконання бюджету по витратах контролюється *Бюджетним директоратом*. Казначейство у Франції так само керує внутрішнім та зовнішнім державним боргом. Воно контролює випуск цінних паперів, вирішує питання обсягу випуску, термінів і структури. У Франції розроблена й успішно діє державна фінансова

інформаційна система. В цій системі здійснюється підготовка бюджету, публікація бюджетних документів та виконання бюджету. Існують і інші системи для зв'язку між Бюджетним директором і галузевими міністерствами.



Контрольні запитання:

1. Охарактеризуйте роль законодавчих органів та міністерства фінансів в управлінні фінансами в зарубіжних країнах.

2. Як використовується бюджет у процесах регулювання економікою та забезпечення добробуту населення?

3. За якими критеріями розмежовують бюджет? Дайте визначення понять «бюджетна система» і «бюджетний устрій».

4. Коротко перелічіть найменування доходів та видатків державного бюджету.

5. Яке призначення бюджетної класифікації?

6. Охарактеризуйте принципи побудови й етапи бюджетного процесу в зарубіжних країнах.

7. У яких країнах

➤ казначейства відповідають за організацію бухгалтерського обліку?

➤ виконання бюджету здійснюється за технологією єдиного рахунку?

➤ казначейства здійснюють управління державним боргом?



Самостійно:

1. Методи збалансування бюджету.

2. Зміст та етапи бюджетного планування і прогнозування.

3. Основні напрямки і перешкоди реалізації бюджетної політики в зарубіжних країнах.



Список літератури:

1. *Баятова И. М., Строков А. И.* Государственные финансы и управление ими в Великобритании на современном этапе // Финансы и кредит. — 2002. — № 22. — С. 96—103.

2. *Василик О. Д.* Теорія фінансів: Підручник. — К.: НІ-ОС. — 2000. — 416 с.

3. *Иванова Н. Г., Маковник Т. Д.* Казначейская система исполнения бюджетов. — СПб: Питер, 2001. — 208 с.
4. *Карпінський Б. А.* Фінансова система: Навч. посібник. — Київ: ЦНЛ, 2003. — 184 с.
5. *Кунас Зигмар.* Основные принципы бюджетной системы Германии // Финансы. — 1993. — № 9. — С. 68—76.
6. *Матук Ж.* Финансовые системы Франции и других стран. Т. 1, кн. 1, 2. — М.: АО «Финстатинформ», 1994. — 421 с.
7. Международные валютно-кредитные и финансовые отношения: Уч. / Под ред. *Красавиной Л. Н.* — М.: Финансы и статистика, 1994. — 265 с.
8. *Опарін В. М.* Фінанси (загальна теорія): Навч. посібник — К.: КНЕУ, 1999. — 164 с.
9. *Пасічник Ю. В.* Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб. — К.: Знання-Прес, 2002. — 495 с.
10. *Сабанти Б. М.* Теория финансов: Учебн. пособие. — М.: Менеджер, 1998. — 168 с.
11. *Сумароков В. Н.* Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. — М.: Финансы и статистика, 1996. — 224 с.
12. *Федоренко В. Г., Гойко А. Ф.* Инвестознавство: Підручник. — К.: МАУП, 2000. — 408 с.
13. *Финансы. В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др.* / Под ред. В. М. Родионовой. — М.: Финансы и статистика, 1998. — 400 с.
14. Financial management of local authorities (France, Switzerland and the United Kingdom / Russian version. — Центральна наукова бібліотека України: ВС 31610.
15. <http://www.canada.ru>
16. <http://www.podrobnosti.ua>
17. <http://www.ua.redtram.com>

Розділ 3



МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ І МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

- ◆ *Правові та організаційні засади місцевого самоврядування.*
- ◆ *Документи міжнародного значення про місцеве самоврядування.*
- ◆ *Економічна природа місцевих бюджетів, їх роль у розвитку бюджетної системи держави.*
- ◆ *Склад і структура доходів та видатків місцевих бюджетів.*
- ◆ *Місцевий фінансовий контроль та фінансове планування.*
- ◆ *Організація та інструменти міжбюджетних відносин.*
- ◆ *Вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси. Об'єктивна необхідність фінансового вирівнювання.*

3.1. Правові та організаційні засади місцевого самоврядування

Сформувалося **три** основні теорії щодо функцій місцевих органів влади і відповідно розмежувань між завданнями центральної та місцевої влади.

Перша теорія — це *теорія природних прав громади*. Вона сформувалася в роки Великої французької революції 1789 р. Теорія ґрунтується на ідеї, відповідно до якої існують природні права громади за аналогією до природних прав людини і громадянина.

В основі теорії лежить твердження, що громада як самоврядний територіальний колектив є таким же самоцінним утворенням, як і держава, та що громада як колектив людей, які спільно проживають на одній території, виникла раніше, ніж держава. А це означає, що вона має природні, невід'ємні права. Ці права громаді державою не надавалися, і виходить, що не можуть бути нею вилучені.

Відповідно до цього, органи місцевого самоврядування мають власну компетенцію, не підлеглі державній владі і перебувають поза межами цієї влади. Кожен територіальний колектив має власні завдання, які він самостійно визначає. Держава може вплива-

ти на діяльність територіального колективу через законодавство. Але вона не може позбавити його природних прав.

На діаметрально протилежних позиціях ґрунтується інша, так звана *державна теорія місцевого самоврядування*, сформована в середині XIX ст. німецькою школою юристів. У її основі лежить твердження, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління і створюються державною владою для реалізації її функцій та завдань на місцевому рівні. Таким чином, вони містяться в структурі державної влади і підлегли їй.

За цією теорією органи місцевого самоврядування не мають природних самотутніх прав. Місцеве самоврядування не може розглядатися як інститут, рівноцінний державі. Органи місцевого самоврядування перебувають у підпорядкуванні державної влади як її агенти на місцях. Тобто обсяг функцій та завдань, що мають органи місцевого самоврядування, цілком визначається державною владою.

Існує ще одна теорія місцевого самоврядування — так звана теорія суспільного самоврядування чи господарського самоврядування. Сформувалась вона також у Німеччині в другій половині XIX ст. Її ще називають *теорією суспільно-господарського самоврядування*. Трохи згодом її було названо *теорією муніципального дуалізму*. Вона синтезує ідеї двох попередніх.

В основі цієї теорії лежить твердження, що органи місцевого самоврядування мають власну, природну, а виходить, суверенну компетенцію тільки у сфері неполітичних відносин, тобто у сфері суспільно-господарських чи так званих *місцевих* справ. У ці місцеві справи державна влада не втручається. Вони вирішуються самостійно органами місцевого самоврядування. Але є й інша сфера відносин — політична, котра цілком перебуває в компетенції державної влади. У цій сфері органи місцевого самоврядування не самостійні.

Відповідно до *суспільно-господарської* теорії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування мають подвійні функції і завдання. У сфері політичних відносин інститут місцевого самоврядування міститься в структурі державної влади, виконує її завдання, у питаннях місцевих господарських та суспільних справ він діє поза межами державної влади і є самостійним.

Формування місцевих органів влади та їхніх фінансів у різних країнах відбувалося наприкінці XVIII — на початку XIX ст. під впливом цих та інших варіацій теорій місцевого самоврядування і місцевої влади. У *Великій Британії*, *США* і деяких інших англomовних країнах місцеві органи влади формувалися в основно-

му на засадах, близьких до тих, на яких ґрунтується *теорія природних прав громади*. У **Франції** домінувала *державна теорія місцевого самоврядування*. У **Німеччині** та **Росії** місцеве самоврядування базувалося на ідеях *суспільно-господарської теорії*.

3.2. Документи міжнародного значення про місцеве самоврядування

У ХХ ст. відбулися значні зміни в організації місцевого самоврядування в більшості європейських країн і його певна уніфікація. У жовтні 1985 р. підписана *Європейська хартія про місцеве самоврядування*, яка заклала загальноєвропейські принципи організації місцевого самоврядування. У листопаді 1996 р. до Європейської хартії про місцеве самоврядування приєдналася Україна.

«Відповідно до принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування і на основі узагальнення практики побудови місцевих органів влади в переважній більшості зарубіжних країн дійдемо висновку: сучасна система місцевої влади в Україні будується на ідеях, близьких до *суспільно-господарської теорії* місцевого самоврядування»¹.

Варто констатувати: розподіл функцій між державою і місцевим самоврядуванням може здійснюватися на основі принципів доцільності та ефективності. Завдання чи функція повинні покладатися на той рівень влади, який їх виконає краще, економніше та ефективніше. У Преамбулі Європейської хартії про місцеве самоврядування відзначається, що «наявність органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, забезпечує адміністрування одночасно й ефективно, і близьке до громадян».

Проблема визначення функцій місцевих органів влади в сучасній Європі поки що є дискусійною. Зокрема, останнім часом значно поширилась *концепція субсидарності*. Відповідно до принципу субсидарності повноваження між органами влади розподіляються таким чином, що проблеми вирішуються тим рівнем влади, який ближче до місця події. За рівних умов пріоритет надається нижчим, а не вищим рівням влади, оскільки вони найближчі до громадян і, відповідно, можуть ними найбільш ефективно контролюватися.

¹ Цит. за: *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України: Навч. посібн. — К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. — С. 318.

Незважаючи на дискусійний характер проблеми, визначення функцій місцевих органів влади як основи для побудови фінансів місцевої влади окреслили сфери, обслуговування яких у більшості країн віднесено до власної компетенції місцевого самоврядування і які можуть відповідати принципам доцільності та ефективності. Це — соціальне обслуговування, початкова і середня освіта, охорона здоров'я, дороги місцевого значення, ветеринарна допомога, благоустрій, догляд за бідними та сиротами, житлово-комунальне господарство, житлове будівництво, водопостачання, теплове господарство, міські електричні мережі, економічна інфраструктура, працевлаштування безробітних, перепідготовка кадрів з метою працевлаштування, ритуальні послуги, збір та утилізація сміття, екологічні проблеми, організація землекористування та інші витрати.

Слід констатувати наявність ще одного принципу визначення завдань місцевих органів влади — принципу розподілу їх на власні (обов'язкові і факультативні) та делеговані.

Обов'язкові витрати здійснюються місцевими органами влади в обов'язковому порядку за переліком, який визначається законодавством. *Факультативні* — витрати, які здійснюються місцевими органами влади на власний розсуд, на основі рішень, прийнятих їх представницькими зборами. Для виконання *делегованих* повноважень орган, який їх визначає (центральна, або у федеративних державах — регіональна влада) передає місцевим органам влади відповідні фінансові ресурси, тобто компенсує витрати місцевих органів влади. Це положення закріплене в Європейській хартії про місцеве самоврядування.

Таким чином, прийняття Європейської хартії стало важливим етапом у становленні місцевих фінансів і насамперед в обробці міжнародних стандартів їхнього функціонування. Більшість країн прийняли законодавчі акти про місцеве самоврядування, де обов'язковими були розділи про фінансову основу місцевого самоврядування.

У вересні 1985 р. Всесвітньою Асоціацією місцевого самоврядування разом з Інтернаціональним союзом місцевої влади була прийнята ***Всесвітня Декларація місцевого самоврядування***. У ній також відбиті принципи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, які в основному збігаються з принципами Європейської хартії. Однак у Всесвітній Декларації нічого не сказано про участь місцевих органів самоврядування в мобілізації коштів на ринку позичкового капіталу.

З урахуванням цього можна навести ще один документ, який також пов'язаний з питаннями місцевих фінансів. Це *Європейська хартія міст*, що була затверджена в березні 1992 р. У декларації насамперед обґрунтовано перераховані права громадян міст — право на безпеку, роботу, житло, свободу пересування, охорону здоров'я, спорт і дозвілля, сприятливе зовнішнє середовище, право на участь в управлінні містом і т. д. Для здійснення зазначених функцій громадяни міст повинні мати відповідні можливості, що дозволять органам місцевого самоврядування мобілізувати необхідні фінансові ресурси.

3.3. Економічна природа місцевих фінансів, їх роль у розвитку бюджетної системи держави

3.3.1. Місцеві фінанси як інструмент перерозподілу ВВП

Через фінансові системи місцевих органів влади здійснюється розподіл і перерозподіл значної частини ВВП. Експертами Робочого комітету з місцевих та регіональних органів влади Ради Європи ця проблема розглядається у двох аспектах. Це — обсяг муніципальних витрат у ВВП країни та обсяг муніципальних витрат у сукупних державних витратах. До європейських країн з найбільш високими показниками *муніципальних витрат у ВВП* належать: Швеція — 25,5 %, Данія — 20,0, Угорщина — 19,0, Норвегія — 18,9, Фінляндія — 18,0, Литва — 13,1 %. Понад 10 % ВВП перерозподіляється через муніципальні витрати в Австрії, Латвії, Великій Британії, Швейцарії. Близько 10 % — у Болгарії, Чехії, Німеччині, Люксембурзі. Існують країни, де частина муніципальних витрат у ВВП дуже низька. На Кіпрі вона становить 1,4 %, у Туреччині — 2,4, у Греції — 3,33, у Румунії — 3,5, у Португалії — 4,6 %.

В *Україні*, за розрахунками Кравченка В.І., сукупні витрати міст, сіл і селищ, тобто витрати, які можуть бути визнані як муніципальні, становлять 8 % ВВП. Таким чином, Україна належить до європейських країн із середніми показниками перерозподілу ВВП через муніципальні витрати.

Показники, що характеризують *рівень муніципальних витрат у сукупних державних витратах*, також дуже різноманітні. Найвищі вони у Норвегії — 60 %, Литві — 59, Угорщині — 54, Шве-

ції — 36, Данії — 31 %. Найнижчі показники у Сан-Марино — 0,2 %, на Мальті — 0,6, Кіпрі — 4,1 %, у Греції — 5,6, Португалії — 9,7 %.

В **Україні** витрати міст, сіл і селищ становлять 17,4 % витрат зведеного бюджету України. За цими показниками Україна випереджає розвинуті європейські держави.

3.3.2. Місцеві фінанси як фіскальний інструмент

Місцеві органи влади мають право в рамках, визначених законодавством, встановлювати місцеві податки і збори. Крім того, вони можуть надавати пільги для сплати податків, що надходять у місцеві бюджети. Фіскальна політика місцевих органів влади в багатьох країнах є важливим інструментом впливу на розміщення продуктивних сил, на розвиток депресивних територій, на впровадження у виробництво досягнень НТП.

Створюючи особливі чи пільгові режими оподаткування, місцева влада залучає додаткові інвестиції, сприяє новому будівництву, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, створенню спеціальних економічних зон та зон промислового будівництва. Досвід інших країн показує, що чим менше розвинуто ту чи іншу територію, тим більші податкові пільги надають їй органи влади з метою подолання відставання. Дуже часто у створенні сприятливих фінансових умов для розвитку депресивних територій бере участь і держава. Систему таких пільг названо преференціями. Формами *преференцій* є особливі бюджетні режими, податкові канікули, особливі режими валютного регулювання та візові режими. Загальні дії місцевої та центральної влади доповнюються заходами наддержавного характеру. Такі заходи здійснюються в рамках Європейського Союзу.

Число податків у різних країнах коливається від 20 до 100, а їхня питома вага в загальних доходах місцевих бюджетів — від 30 до 70 %. При всій розмаїтості систем місцевого оподаткування існує ряд податків, що стягуються в більшості країн. Це *податки на доходи* (прибутковий податок з фізичних осіб та корпорацій у США, ФРН та Франції, подушний податок у Великій Британії, податок зі спадщини), *податки на нерухомість* (майновий у США та Японії, поземельний у ФРН, Франції, земельний податок з будівель та податок на житло у Франції), *податки на діяльність* (податок на професію у Франції, промисловий пода-

ток у ФРН), *податки зв'язані з товарообігом* (податок з продажів у США, податок на додану вартість у ФРН та Франції, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої), різного роду *збори та платежі* (за автомобіль, паркування, відкриття ресторанів, розважальні видовища, за полювання, на захист навколишнього середовища, на собак, за видачу різного роду ліцензій і документів та ін.).

Міжнародний досвід свідчить, що в більш економічно розвинутих країнах частка доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі ресурсів держави вища. Так, якщо в Португалії вона становить 3 % у ВВП, то в Норвегії — 15 %, у Швеції — 31 %.

В *Україні* місцеві органи влади з 1993 р. також отримали дозвіл на установаження місцевих податків та зборів, хоча вони відіграють незначну роль. За рахунок місцевих податків та зборів формується лише 3-5 % доходів місцевих бюджетів.

3.3.3. Місцеві фінанси як інструмент фінансування суспільних послуг

Закономірним явищем для більшості європейських країн є такий розподіл функцій між державою та місцевим самоврядуванням у сфері надання суспільних послуг, коли на місцеві органи покладається головна відповідальність за послуги соціального характеру. Центральна ж влада зосереджується на послугах економічного характеру, на забезпеченні оборони, безпеки і т. п. Ця тенденція найбільш виразно проявилася в післявоєнний період. Вже в 1970-х рр. 90 % усіх державних витрат *на освіту і професійну підготовку в США, Канаді, Великій Британії* та інших країнах здійснювалися за рахунок витрат місцевих органів влади.

У *США* існують два типи шкільних округів — «незалежні» і «залежні». У «незалежних» шкільних округах самі школи мають право збирати ними ж встановлені податки. У «залежних» — школи таким правом не володіють і залежать у питаннях фінансування від органів влади вищого рівня. Більшість шкільних округів належить до типу «незалежних», і в 1990 р. у 41 штаті з незалежною системою 97,4 % надходжень від місцевих податків для підтримки системи шкільної освіти становили надходження від податків на власність.

У цей же період від 70 до 99 % витрат на *охорону здоров'я* забезпечували місцеві органи влади *США, ФРН, Канади*. Також значну роль відіграють місцеві органи влади в *соціальному забез-*

печенні. У зазначений період у **ФРН** частка місцевих органів влади в ньому становила 65 %. Ще одна соціальна галузь, де надзвичайно великий вплив мають фінанси місцевих органів влади, — це *зайнятість населення*. Місцеві органи влади є одним з найбільших роботодавців на ринку роботи. У **Швеції** на початку 1990-х рр. на муніципальних підприємствах та в комунальному господарстві було зайнято 19 % усього працюючого населення країни. Ще 10 % працювало в господарстві, яке належить губерніям (у державному секторі нараховувалося 9 % усіх зайнятих в економіці). У багатьох країнах зайнятість у муніципальному секторі набагато перевищує зайнятість у державному секторі. У **Данії** місцева влада дає роботу 75 % усіх державних службовців. У **Великій Британії** цей показник становить 60 %. Значна роль комунального сектору й у **ФРН** — 30 % усіх державних службовців, у **Нідерландах** — 34, у **Франції** — 27 %.

У **США** створені спеціальні цільові райони для управління окремими галузями, які надають *суспільні послуги*. Такі райони не збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць, їх спеціалізація дозволяє налагодити ефективне управління та раціональне фінансування зазначених об'єктів. Так, з питань управління природними ресурсами в США створено 6473 райони, пожежної охорони — 5063, житлового будівництва і суспільного розвитку на місцевому рівні — 3460, міського водопостачання — 3056, цвинтарів — 1629, каналізації — 1605, парків і рекреаційних зон — 1004, будівництва нових шкіл — 707, лікарень — 784, бібліотек — 830, автомагістралей — 620, охорони здоров'я — 481, аеропортів — 367, інших спеціальних (одноцільових) районів — 1491. Крім того, існує 1917 багатоцільових районів. Усього у США 29 487 спеціальних районів для надання послуг.

3.3.4. Місцеві фінанси як інструмент економічного зростання

Вплив фінансів місцевих органів влади на економічне зростання здійснюється через капітальні витрати, через діяльність на ринках позичкового капіталу, нерухомості, землі. Місцеві органи влади, поряд з державою, створюють також загальні умови для економічного зростання.

Органи місцевого самоврядування в багатьох країнах є досить значними інвесторами. Деякі з них витрачають *на інвестиції* понад 1/3 мобілізованих фінансових ресурсів. Так, у Чехії на інвес-

тиції направляється 40 % усіх муніципальних витрат, Португалії — 35, Ірландії — 32, Швейцарії — 32, Іспанії — 24, Польщі — 23, Бельгії — 18 %. У той же час в Італії такі витрати становлять лише 3,31 %, Данії — 5,7 %. У Литві цей показник становить 0,64 %. В **Україні** частина інвестиційних витрат у витратах місцевих бюджетів залишається вкрай низькою і становить 3-5 %.

Рівень інвестиційної активності органів місцевого самоврядування може бути оцінений таким показником, як частина *муніципальних інвестицій у загальних урядових інвестиційних витратах*. У Нідерландах ця частина становить 80 %, Німеччині — 64, Норвегії — 60, Чехії — 59, Болгарії — 54, Польщі — 52, Данії — 51 %. Тобто у багатьох країнах муніципальні інвестиційні витрати перевищують половину всіх державних інвестицій. Лише в окремих країнах цей показник залишається незначним. На Кіпрі це 6,7 %, у Латвії — 7,8 %. В **Україні** частина інвестиційних витрат місцевих бюджетів наприкінці 1990-х становила 15,7 % усіх державних централізованих інвестицій.

Але такий показник не дає уявлення про інвестиційну діяльність місцевих органів влади. Найбільш повним показником є *частина муніципальних інвестицій у ВВП*. У 1990-х рр. капітальні витрати місцевих органів влади розвинутих європейських країн у відсотках до ВВП становили 1,5—4,3 % (в Україні лише 0,61 % ВВП).

3.4. Склад і структура доходів та видатків місцевих бюджетів

Власні доходи місцевих бюджетів становлять, наприклад, у Швеції і Швейцарії — 70 %, у Норвегії — 56 %, в Іспанії — 50 % доходів місцевих бюджетів.

Закономірним для всіх розвинутих зарубіжних країн є розподіл місцевих бюджетів на *два* самостійних функціональних *види місцевих бюджетів*. Це місцеві поточні чи адміністративні бюджети та місцеві бюджети розвитку чи інвестиційні бюджети. Кожний з цих бюджетів має власні витрати і власні доходи.

Видатки місцевого поточного бюджету направляються на поточні потреби: забезпечення утримання соціально-культурної сфери, адміністративні витрати, соціальний захист, виконання делегованих повноважень, сплату витрат з боргу місцевої влади. *Доходи місцевого поточного бюджету* формуються за рахунок місцевих податків та зборів, платежів, загальних субсидій, що надаються державною владою, і деяких інших доходів.

Видатки бюджету розвитку, чи бюджету інвестицій, направляються на розвиток соціальної інфраструктури, капітальні вкладення, придбання устаткування й оснащення, інші інвестиційні програми та на сплату основної частини боргу місцевих органів влади. *Доходи бюджету розвитку* формуються за рахунок банківських кредитів, муніципальних (комунальних) позик, інвестиційних субсидій, що надаються державною владою, та за рахунок деяких інших джерел. Законодавство більшості зарубіжних країн забороняє використання доходів бюджетів розвитку на витрати поточних бюджетів.

У законодавстві багатьох зарубіжних країн є також поняття додатковий бюджет і приєднані бюджети. У **Франції**, наприклад, *додатковий бюджет* за своєю природою уточнює основний бюджет. В основному бюджеті не може бути точно враховано всіх можливих змін фінансових показників протягом бюджетного року. Ці зміни можуть стосуватися бюджету як поточного, так і інвестиційного. Таким чином, у разі потреби прийнятий основний місцевий бюджет можна скорегувати за допомогою додаткового бюджету. Прийняття додаткового бюджету дає можливість не вносити змін в основний бюджет. Додатковий бюджет також забезпечує зв'язок між основними бюджетами попереднього та поточного фінансового року. Він включає в поточному бюджетному році залишки і дефіцити бюджету попереднього фінансового року.

Приєднані бюджети відображають фінансові операції окремих місцевих суспільних служб, що мають фінансову самостійність, надають платні послуги, але не користуються правом юридичної особи. Це, наприклад, такі служби, як водопостачання, благоустрій та ін. Формування приєданого бюджету дозволяє направляти доходи відповідної служби на її фінансування. Приєднані бюджети формуються і виконуються в тому ж порядку, що й основні. Результати виконання приєднаних бюджетів включаються в загальне сальдо основних бюджетів.

Доходи місцевих бюджетів формують насамперед податки. Розрізняють *три основні групи місцевих податків*.

Місцеві прями та непрямі податки, які застосовуються практично в усіх країнах. Широко розповсюдженими *прямими* місцевими податками є майнові, промислові, поземельні та податки на автомобілі, а в ряді країн — на жителів та на професію (**Франція**). У бюджетах земель **ФРН** головне місце належить прямим податкам. Серед них виділяється прибутковий податок на прибуток корпорацій, на майно, податок зі спадщини. Головними при-

бутковими джерелами провінцій *Канади* слугують: прибутковий податок з населення, податок на прибуток корпорацій.

До місцевих *непрямих* податків належать податки на покупки, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої, споживання електрики і газу. У *Великій Британії* місцеве непряме оподаткування, власне кажучи, відсутнє.

Другу групу місцевих податків можна назвати податками, що стягуються як надбавки до загальнодержавних податків чи як відрахування від них (приміром, в *Італії* — до поземельного і сільськогосподарського податків). Ці податки встановлюються у відсотках до державних податків, які збираються на території місцевих органів влади. Зокрема, у *ФРН*: прибутковий (розподіляється між федерацією, землями та громадами в пропорції 42,5 %: 42,5 %: 15 %); корпоративний (між федерацією і землями поділяється порівну — 50 %: 50 %); податок на додану вартість (пропорція дуже рухлива, але варіює на рівні 65 %: 35 % між федерацією і землями).

Інші місцеві податки становлять особливу групу місцевих податків. Це податки на видовища, собак, заняття торгівлею, володіння транспортними засобами, видачу ліцензій, гральний бізнес (*Іспанія*) та ін. Як правило, ці податки великого фінансового значення для доходів місцевих бюджетів не мають.

Певне місце у формуванні місцевих бюджетів займають *неподаткові доходи*. До них належать доходи: від власності, керованої місцевими органами влади; від здачі в оренду чи продажу землі, лісових масивів; від експлуатації водойм, комунальних підприємств; від надходжень судових мит, штрафів, різних зборів.

У деяких країнах встановлюються *додаткові податки* на вивіз сміття, на споживання енергії і т. п. Неподаткові доходи займають скромне місце в загальних доходах місцевих бюджетів. Їх питома вага коливається в різних країнах від 10 до 30 % загальних доходів.

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів є *субсидії*. Їх питома вага в доходах місцевих бюджетів різних країн становить 20—40 %. Субсидії слугують особливою формою зв'язку — фінансового та економічного — між окремими ланками бюджетної системи і, власне кажучи, визначають напрямки фінансової діяльності місцевих органів влади, що дозволяє забезпечувати контроль з боку центрального уряду за місцевими органами управління.

За своєю економічною сутністю субсидії близькі до податкових джерел, тому що в їх основі лежать податки, які надійшли в

розпорядження центрального уряду і передані в порядку перерозподілу доходів у місцеві бюджети. Субсидії викликаються значною постійною дефіцитністю місцевих бюджетів і підрозділяються на субсидії загального та цільового призначення.

Субсидії загального призначення (дотації) надаються для покриття дефіциту місцевих бюджетів. Вони дають місцевим органам управління певну свободу у використанні засобів, містять меншу кількість регулюючих та обмежуючих установок використання ресурсів.

Субсидії цільового призначення (субвенції) надаються місцевим органам управління на фінансування певних програм чи проєктів. У *Франції* та *Великій Британії* переважають дотації; у *США*, *Італії*, *ФРН*, *Японії* — субвенції.

Постійна нестача власних доходів для фінансування поточної діяльності, з одного боку, і необхідність забезпечити коштами заходи в галузі економічної та соціальної інфраструктури, з іншого боку, змушують місцеві органи широко використовувати і такий механізм фінансування, як позики. Найбільше поширення одержали місцеві довгострокові позики — *заставні листи і муніципальні облігаційні позики*. Термін дії заставних листів 10—15 років. Ці позики найбільш стабільні і користуються найбільшим попитом. Муніципальні облігаційні позики випускаються на термін від 10 до 16 років, але найчастіше — на 40—60 років. Основною формою короткострокових позик є *бони*. Вони випускаються на термін до 1 року, а в деяких країнах — до 4 років.

Видатки місцевих бюджетів багато в чому залежать від бюджетної політики, яка проводиться в державі, від ступеня децентралізації управління соціальною сферою. Усе це є вирішальним чинником, який впливає на обсяг фінансових ресурсів, що проходять по каналах місцевих бюджетів, на їх питому вагу в загальнодержавних бюджетних витратах. Так, у *Фінляндії*, *ФРН*, *Норвегії*, *Франції* за рахунок територіальних бюджетів витрачається більше коштів, ніж за рахунок центрального бюджету.

З місцевих бюджетів здійснюються видатки на економічну і соціальну інфраструктуру: місцевий транспорт, водо- і газопостачання, будівництво шкіл (у *ФРН* ці видатки становлять 1/4 видатків місцевих бюджетів, у *Японії* та *Франції* — більше 1/3, а в бюджетах *Великої Британії* та *США* — понад 40 %), будівництво лікарень й інших соціальних установ. Збільшується частка, що припадає на місцеві органи влади у фінансуванні реконструкції міст, благоустрою промислових зон, в асигнуваннях на комунальне і житлове будівництво. До видатків з місцевих бюджетів

відносяться також витрати на *утримання місцевих адміністративних органів, поліції і суду, на транспортне і дорожнє будівництво*.

За рахунок місцевих бюджетів фінансується й *охорона здоров'я*. Наприклад, у *Норвегії, Швеції, Фінляндії* ця стаття бюджету становить понад 50 % бюджетних витрат. Однією з істотних статей місцевих бюджетних видатків є витрати, пов'язані з *погашенням отриманих позик і виплат відсотків по них*. Приміром, у *Франції* на виплату відсотків по позиках і позичках доводиться виділяти понад 10 %, а на погашення отриманих позик — близько 20 % усіх витрат бюджетів муніципалітетів.

Самостійною ланкою місцевих фінансів є *місцеві державні підприємства*. До них належать муніципальні, дорожні, транспортні підприємства, підприємства газо-, енерго- і водопостачання, а також житлове господарство. Місцеві підприємства займаються обслуговуванням населення, надають допомогу приватному капіталу в спорудженні нових об'єктів.

Місцеві підприємства функціонують на принципах самооплатності, у місцевих бюджетах відбиваються тільки збитки від їхньої діяльності чи прибуток. В окремих країнах у доходи місцевих бюджетів включаються валові доходи місцевих підприємств, а у видатки — витрати на їх поточну діяльність. Капітальні витрати на будівництво підприємств місцевого значення, як правило, фінансуються за рахунок позик, які розміщуються місцевими органами управління.

3.5. Місцевий фінансовий контроль і фінансове планування

До фінансових органів місцевої влади зарубіжних країн належать *Департаменти фінансів*, які самостійно створюються цією владою. Їх функції та обов'язки встановлюються законодавством, рішеннями представницьких органів місцевої влади чи статутами громад. Наприклад, Департамент фінансів округу Монтгомері штату Меріленд (*США*) зберігає всі кошти округу, цінні папери і страхові поліси, стягує податки, спеціальні збори, муніципальні платежі та інші надходження, погашає заборгованість, інвестує округні кошти і платить витрати за рахунок цих коштів, укладає річний фінансовий звіт, у якому докладно інформує про отримані і сплачені округом гроші, а також виконує всі інші функції, передбачені законодавством.

У багатьох розвинутих зарубіжних країнах розрізняють внутрішній і зовнішній фінансовий контроль у місцевих органах влади. *Внутрішній* фінансовий контроль здійснюється обраними представницькими органами місцевої влади спеціальними комісіями чи комітетами. Так, у *Північній Ірландії* *Фінансовий комітет* контролює здійснення витрат з точки зору їхньої відповідності фінансовій політиці органу місцевого самоврядування. Створення такого комітету не є обов'язком муніципальної ради, але він повинен вести фінансові справи на необхідному рівні. *Зовнішній* фінансовий контроль діяльності місцевих органів влади здійснюється органами державної влади по лінії як виконавчої, так і законодавчої та судової влади. Зовнішній фінансовий контроль спрямований на дотримання законності в рішеннях місцевих органів влади у фінансовій сфері. У *Швеції*, наприклад, зовнішній фінансовий контроль діяльності комун здійснюється лише *законодавчою та судовою державною владою*. Що ж стосується делегованих місцевій владі повноважень державною владою, то зовнішній фінансовий контроль стосується і доцільності дій місцевої влади.

У *Франції* створені спеціальні органи фінансового контролю за діяльністю місцевої влади — *Регіональні рахункові палати*. Це органи судового характеру. Певні повноваження в цій сфері надані *префекту* — представнику уряду в регіонах і департаментах. Саме він подає в регіональну рахункову палату матеріали про фінансову діяльність комун та інших органів місцевої влади. Регіональна рахункова палата може зобов'язати місцевий орган влади скасувати рішення, що суперечать закону. Встановлена також особлива процедура контролю місцевого бюджету. Якщо бюджет комуни не прийнятий до 31 березня поточного року чи до 15 квітня року відновлення муніципальних рад, префект департаменту негайно звертається до Регіональної рахункової палати, яка протягом місяця виносить публічне рішення. У цей період бюджет комуни регулюється префектом. Муніципальна рада на цей час втрачає право на управління бюджетом.

В *Ірландії* всі статті видатків та доходів місцевої влади контролюються в рамках *системи бухгалтерського обліку та аудиту* під керівництвом міністра навколишнього середовища. Рахунки місцевої влади щорічно ревізуються центральною владою. В *Австрії* фінансові документи будь-якої громади з чисельністю населення понад 20 тис. осіб щорічно повинні надаватися *уряду землі та податковому управлінню*. В *Іспанії* фінансову діяльність місцевої влади контролює спеціальний *Ревізійний суд*.

У *Нідерландах* уряд здійснює попередній контроль податкових підзаконних актів і муніципального бюджету, створення фондів, асоціацій, загальних підприємств, кооперативів та інших органів, передбачених *цивільним правом*. У *Норвегії* попередньому контролю підлягають такі фінансові операції, як позики і передача основних фондів власності. У *Португалії* муніципальні звіти про виконання бюджетів спочатку подаються в *Ревізійну раду*, що перевіряє їх на предмет відповідності законам, а потім вони виносяться в *Муніципальну раду*.

Ці та інші факти засвідчують, що в більшості зарубіжних країн фінансову автономію місцевої влади урівноважено досить твердим фінансовим контролем і аудитом держави.

Значне теоретичне і практичне значення має проблема визначення нових функцій місцевих фінансових органів. Це важливий елемент системи управління місцевими фінансами. Однією з основних функцій місцевих фінансових органів є *фінансове планування*.

Воно зводиться до розробки *двох основних документів* — довгострокового фінансового плану і щорічного бюджету. Розробка цих двох документів місцевими органами влади в багатьох країнах є вимогою, встановленою у законодавчому порядку. *Довгостроковий фінансовий план* носить характер прогнозу, у якому передбачаються можливі джерела й обсяги надходжень фінансових ресурсів, а також довгострокової цільової програми, по яких здійснюються витрати. Такі фінансові плани мають назву змінних п'ятирічних планів.

У *Нідерландах*, наприклад, крім щорічного бюджету, органи місцевого самоврядування зобов'язані розробляти фінансовий план на чотири роки. Місцеві органи влади зарубіжних країн здійснюють довгострокове планування відповідно до основних напрямків їх діяльності.

Так, шестирічні програми комунальних послуг, капіталовкладень і фінансової політики розробляють місцеві органи *США*. Відповідно до закону першим плановим роком фінансового планування є поточний бюджетний рік. *Фінансовий план* може подаватися в законодавчі органи найпізніше — разом із проектом закону про бюджет на наступний фінансовий рік. Причому законодавчі органи можуть вимагати представлення альтернативних розрахунків. Встановлено законодавчі вимоги до фінансового плану. У ньому повинні бути розтлумачені й обґрунтовані основні напрямки капіталовкладень. Законодавчим органам необхідно подавати перероблені на основі фінансового плану багаторічні програми капіталовкладень.

У **ФРН** в основу бюджетного господарства федерації і земель покладене п'ятирічне фінансове планування. Це встановлено законом від 8 червня 1967 р. «Про сприяння стабільності і економічному зростанню». При федеральному уряді діє Рада фінансового планування. До її складу входять федеральний міністр фінансів і економіки, міністри фінансів земель, чотири представники територіальних громад і об'єднань громад, які, за пропозицією Головного об'єднання муніципалітетів, призначаються Бундестагом. В обговоренні закону про фінансове планування може брати участь Німецький федеральний банк. Рада фінансового планування дає рекомендації з узгодження фінансових планів федерації, земель, громад і об'єднань громад. Для цього розробляється уніфікована система фінансово-економічних показників, визначаються найбільш важливі загальнодержавні потреби.

На відміну від фінансового плану, *бюджет на рік* є нормативним актом обов'язкового характеру. Показники бюджету тісно пов'язані з фінансовим планом. Щороку після прийняття нового бюджету здійснюється уточнення показників фінансового плану. Таким чином, відбувається об'єднання поточного і перспективного фінансового планування.

Особливістю бюджетного планування в зарубіжних країнах є те, що фінансовий рік місцевих органів влади та фінансовий рік центрального уряду не збігаються за часом. Це дає можливість місцевим органам влади в процесі бюджетного планування мати повну інформацію про розміри фінансової допомоги центрального уряду. Так, наприклад, у **США** фінансовий рік центрального уряду охоплює період з 1 жовтня по 30 вересня, а кожен місцевий орган влади самостійно встановлює межі власного фінансового року. У **Франції** бюджет центрального уряду повинен бути обов'язково прийнятий до 31 грудня поточного року, а бюджет комуни — до 31 березня бюджетного року.

Ще одна особливість фінансового планування в місцевих органах частини зарубіжних країн — це *вимога повної збалансованості доходів та видатків місцевого бюджету*. Наприклад, у **Франції** ця вимога передбачена законом від 2 березня 1982 р. Така вимога є обов'язковою щодо бюджету центрального уряду.

У місцевих органах влади зарубіжних країн широко використовується *програмно-цільовий метод* фінансового планування інвестицій з детальними розрахунками ефективності й окупності капітальних вкладень.

3.6. Організація та інструменти міжбюджетних відносин

Сучасна практика організації внутрішніх міжурядових фінансових відносин у розвинутих зарубіжних країнах базується на основі двох основних теоретичних концепцій. Це концепції *бюджетного унітаризму* та *бюджетного федералізму*. Другу ще іноді називають концепцією фінансового федералізму або фіскального федералізму. Крім цих основних концепцій, використовується і концепція *бюджетної децентралізації*. Останнім часом усе більшого поширення після прийняття Європейської хартії про місцеве самоврядування в Західній Європі набуває також концепція *субсидарності*.

Бюджетний федералізм — це форма організації внутрішніх міжурядових фінансових відносин, що має кілька ознак. По-перше, чітке розмежування витрат різних рівнів влади і наділення цих владних рівнів фіскальними повноваженнями самостійно формувати власну прибуткову базу. По-друге, побудова внутрішніх міжурядових фінансових відносин на основі договірно-правових форм їхньої організації. По-третє, організація таких відносин за активною роллю у визначенні їхньої моделі не тільки центральної влади, а й регіональної та місцевої через механізм їхніх консультацій та переговорів. Бюджетний федералізм як концепція покладений в основу міжурядових фінансових відносин у країнах з федеративним державним устроєм.

Кожна федеративна країна має індивідуальну, властиву тільки їй модель бюджетного федералізму, що сформувалася у певних історичних та політичних умовах.

Може бути виділено дві основні групи моделей бюджетного федералізму — децентралізовані і кооперативні. *Децентралізовані* моделі бюджетного федералізму характеризуються значною фіскальною автономією регіональної та місцевої влади, слабкістю зв'язків між різними рівнями влади, порівняно обмеженим співробітництвом. Для цих моделей характерною ознакою є те, що центральна влада фактично не займається проблемами фінансового вирівнювання, мало уваги звертає на фіскальні дисбаланси в розвитку окремих територій. Таким чином, місцева влада при такій моделі може покладатися насамперед на власні сили. Подібна модель бюджетного федералізму характерна у першу чергу для **США**.

Кооперативні моделі бюджетного федералізму, навпаки, характеризуються тісним співробітництвом різних рівнів влади, ак-

тивною політикою центральної влади з подоланням фіскальних дисбалансів на різних рівнях управління і фінансового вирівнювання. При таких моделях бюджетного федералізму центральна влада активно піклується про забезпечення єдиних стандартів суспільних послуг у межах усїєї території країни. Кооперативні моделі бюджетного федералізму характерні для більшості федеративних європейських держав, зокрема для **ФРН, Австрії, Скандинавських країн**.

Проблеми бюджетного федералізму активно дискутуються в Європі, що не в останню чергу пов'язано зі спробами застосування його принципів у країнах з унітарним державним устроєм.

Бюджетний унітаризм — це така форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, основні принципи організації яких визначаються центральною владою. Місцевій та регіональній владі при цьому, як правило, приділяється досить пасивна роль. У рамках бюджетного унітаризму центральна влада здійснює активну політику забезпечення єдиних стандартів суспільних послуг по всій території країни, вирівнює фіскальні дисбаланси.

Кожна унітарна держава сформувала індивідуальну, властиву тільки їй модель внутрішніх міжурядових фінансових відносин. Характерною ознакою 1970—90-х рр. є розширення повноважень місцевих органів влади в більшості унітарних країн. Цей процес названий *децентралізацією*. Децентралізація охопила і фінансово-бюджетну сферу і сферу міжурядових фінансових відносин.

У багатьох унітарних країнах у сфері внутрішніх міжурядових фінансових відносин почали активно застосовувати окремі принципи бюджетного федералізму. Це стосується розмежування між різними рівнями влади витрат і компетенції щодо здійснення їх. Центральною владою широко почав використовуватися механізм консультацій з місцевою та регіональною владою через відповідні асоціації. Розширилася фіскальна автономія місцевої і регіональної влади.

Таким чином, економічна і фінансова децентралізація, нині характерна для більшості зарубіжних унітарних країн, привела до формування нового змішаного типу внутрішніх міжурядових фінансових відносин, що поєднують у собі принципи як бюджетного унітаризму, так і бюджетного федералізму. Так, **Велика Британія** та **Японія** — унітарні держави, відрізняються особливо високою часткою участі нецентральної влади у фінансуванні соціальних витрат. Країни Північної Європи: **Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія** істотний ступінь автономності бюджетів різ-

ного рівня поєднують з розвинутою системою їхнього співробітництва.

Відносно субсидарності як концепції побудови міждержавних фінансових відносин, то однозначного визначення її змісту не сформовано. Кравченко В. І. окреслив основні принципи побудови внутрішніх міждержавних фінансових відносин, що впливають з цієї концепції.

По-перше, влада більш вищого рівня, зокрема державна, може втручатися у фінансові справи влади нижчого рівня лише в тій мірі, у якій остання продемонструвала і довела свою нездатність вирішувати проблеми.

По-друге, термін *субсидарність* (субсидіум) означає допомога. Цей принцип означає обов'язок вищої (державної) влади надавати фінансову допомогу органам влади місцевого рівня. Причому така допомога може сприяти фінансовій автономії місцевої влади і розширенню її повноважень, а не повному підпорядкуванню місцевої влади центральній владі. Тобто державне втручання в діяльність місцевих органів влади необхідне лише з певною метою.

По-третє, важливим є принцип розподілу повноважень між різними рівнями влади в усіх сферах, включно і фінансовій. В жодній країні всі повноваження (крім оборони і грошової політики) не концентруються на одному рівні влади. Права й обов'язки у фінансовій сфері, відповідно до цього принципу, розподілені між різними рівнями. Отже, центральна влада, будуючи фінансові відносини з місцевою владою, зобов'язана рахуватися з її фінансовими повноваженнями, вона не може їх вилучити у місцевої влади і привласнити собі.

По-четверте, принцип співробітництва (партнерства) різних рівнів влади, що закріпився в конституційних і законодавчих актах європейських країн. У Конституції **ФРН** знайшла відображення ідея загального інтересу, який реалізується через угоди федерації і земель. Конституційна реформа 1974 р. в **Австрії** передбачила можливість укладання угод між федерацією і землями, з одного боку, а також між самими землями, з другого. Ця реформа означала перехід від «унітарного» федералізму до «кооперативного». Згідно із законодавством 1982—83 рр. проекти, які доручаються регіональній владі **Франції**, повинні розвиватися у співробітництві з округами і муніципалітетами. Законодавство Франції передбачає таку форму реалізації державної інвестиційної політики, як планові контракти. Планові контракти — це угоди між різними рівнями влади щодо загальних інвестицій. Принцип співробітництва різних рівнів влади не виключає конфлікт-

них ситуацій між ними. У більшості західноєвропейських країн створені правові механізми вирішення таких конфліктів. Місцеві органи влади *Австрії, Німеччини, Італії* можуть оскаржити рішення, включаючи і фінансові, центральних і земельних властей в конституційних судах.

По-н'яте, принцип делегованого управління, коли частина своїх повноважень може бути делегована іншому рівню влади на основі угоди. Таке взаємне делегування повноважень різних рівнів влади у фінансовій сфері робить її фінансові взаємини досить гнучкими, але разом з тим і складними.

Наступні основні інструменти міжбюджетних взаємин у тій або іншій модифікації чи об'єднанні характерні майже для всіх розвинутих зарубіжних країн:

- розподіл окремих видів податків між рівнями влади;
- пайова участь різних рівнів влади в розподілі доходів від окремих видів податків;
- використання різними рівнями влади загальної бази оподаткування та участь у розподілі окремих податків на основі власних ставок оподаткування;
- система загальних і спеціальних трансфертів.

У федеративних зарубіжних країнах система міжбюджетних взаємин ґрунтується на розподілі податкових повноважень між федерацією і її суб'єктами на основі конституції та договору. У *ФРН*, наприклад, діє договірна форма податкового регулювання — Малий податковий союз та Великий податковий союз. У Малий союз об'єднуються федерація і землі, у Великий — федерація, землі і громади.

Децентралізація бюджетних та податкових повноважень спостерігається і в процесі організації міжбюджетних взаємин у багатьох унітарних державах, наприклад в *Італії, Португалії, Франції* та ін.

Трансферти — це узагальнюючий термін, яким у зарубіжних країнах називаються фінансові ресурси, що передаються з бюджету центрального уряду в бюджети місцевого самоврядування, з бюджетів територіальних одиниць вищого адміністративного рівня в бюджети одиниць нижчого адміністративного рівня, а також у зворотному напрямку.

За рахунок трансфертів у багатьох країнах *формується домінуюча частина доходів* місцевих органів влади. Так, у середині 1990-х рр. за рахунок трансфертів на Мальті формувалося 98 % доходів муніципальних бюджетів, у Румунії — 79, Болгарії — 78, Великій Британії — 77, Латвії — 68, Словенії — 67, Угорщині —

66, Нідерландах — 60 %. У цю групу входять як високорозвинені індустріальні держави, так і країни Східної Європи, що належали до колишньої соціалістичної системи. Є група європейських країн, де трансферти відіграють відносно незначну роль. У Швейцарії за їх рахунок формується 18 % доходів муніципальних бюджетів, у Швеції — 19, Данії — 24, Франції — 26, Фінляндії і Сан-Марино — 31, на Кіпрі — 30, в Австрії — 35 %. У багатьох країнах цей показник не перевищує 50 %.

За допомогою трансфертів здійснюється фінансове вирівнювання, фінансуються так звані агентські послуги (делеговані повноваження), забезпечуються послуги місцевої влади на рівні встановлених центральною владою мінімальних соціальних стандартів. Трансферти дозволяють компенсувати втрати окремих громад через додаткові витрати на послуги, якими користуються жителі інших територіальних колективів. Є трансферти, які надаються центральним урядом органам влади регіонального та місцевого рівня. Є також трансферти, які надаються місцевій владі регіональними урядами.

Після 11-ї конференції з питань місцевих урядів у Лісабоні 10-11 жовтня 1996 р. у звіті «Місцеві фінанси в державах-членах Ради Європи» зроблена інша класифікація трансфертів. Трансферти, поділені на групи: розподілені податки, гранти, субвенції, субсидії. Гранти поділяються на дві групи: специфічні гранти (субвенції) і генеральні гранти. Специфічні гранти мають цільовий характер. Генеральні гранти не обумовлюються конкретною метою їх витрат. Ще одну групу субсидій названо дискреційними. Це субсидії, які розподіляються на розсуд уряду відповідно до різних обставин, але без єдиних критеріїв.

У сучасних умовах у багатьох країнах спостерігається тенденція спрощення системи трансфертів, зменшення чисельності їхніх видів. В окремих країнах системи трансфертів були громіздкими, їх чисельність досягала 100—400 видів. Йде процес заміщення спеціальних трансфертів загальними, тобто не обумовленими конкретною метою. Це стало вимогою Європейської хартії про місцеве самоврядування. Наприклад, у Франції в 1979 р. впроваджена глобальна дотація функціонування, у 1985 р. — глобальна дотація на устаткування комун і об'єднань комун, глобальна дотація на устаткування департаментів. Впроваджено загальну децентралізаційну дотацію, субсидію на компенсацію ПДВ. Разом з тим і дотепер зберігається значна кількість спеціальних трансфертів: дотація на професійну підготовку і навчання, дотація на шкільне оснащення, департаментська дотація на устаткування коледжів та ін.

3.7. Вертикальні і горизонтальні фіскальні дисбаланси. Об'єктивна необхідність фінансового вирівнювання

Світова практика фінансового регулювання територіального розвитку сильно диференційована в залежності від особливостей і розвиненості національних економік, від державного устрою окремих країн, від політичних традицій та від форм міжнародної інтеграції. Усі відомі нам приклади зближення або часткового запозичення моделей міжбюджетних відносин були викликані у першу чергу зближенням національних економік та інших вищевказаних умов; тільки цим, наприклад, визначаються слабкі поки ще тенденції уніфікації моделей міжбюджетних відносин у країнах Європейського Союзу.

Однією з головних цілей державної регіональної фінансової політики щодо зближення рівнів соціально-економічного розвитку територій є подолання вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів та фінансове вирівнювання. Мова йде про вже розглянуту передачу місцевій владі доходів від податкових надходжень вищестоящих бюджетів. Державні субсидії та дотації в багатьох країнах забезпечують дуже вагомую частину місцевих бюджетних доходів.

Під *вертикальними фіскальними дисбалансами* розуміють невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального чи місцевого, і обсягами завдань та обов'язків, що на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між центральною, регіональною і місцевою владою. Вертикальний фіскальний дисбаланс означає недостатність фінансових ресурсів і невідповідність певному рівню влади для забезпечення суспільних і державних послуг у межах його завдань.

На відміну від вертикальних фіскальних дисбалансів, *горизонтальні фіскальні дисбаланси* пов'язані з різними фінансовими можливостями органів влади одного територіального рівня. Горизонтальний фіскальний дисбаланс — це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів однієї чи декількох територіальних одиниць одного рівня обсягам завдань, які на них покладаються і які забезпечуються іншими територіальними одиницями цього рівня. Горизонтальний фіскальний дисбаланс виникає тоді, коли одна чи кілька територій того ж рівня не мають достатніх фінансових ресурсів для надання державних та суспільних послуг в обсягах, які надаються іншими територіями відповідно визначеним стандартам. Горизонтальні фіскальні дисбаланси виникають то-

му, що існують так звані *бідні і багаті* території. Ці дисбаланси можуть виникати ще тому, що деякі території мають більші потреби, ніж інші.

У зарубіжній практиці склалося кілька основних форм фінансового вирівнювання: *вертикальне фінансове вирівнювання, горизонтальне фінансове вирівнювання, вирівнювання доходів місцевих органів влади, вирівнювання видатків цих органів влади.*

Під *методами фінансового вирівнювання* розуміють способи його здійснення на основі використання таких інструментів, зокрема фондів фінансового вирівнювання (еквалізаційних фондів), загальних та спеціальних трансфертів, внесків територій, розподілених та переданих податків та ін.

Розрізняють також два основних види систем фінансового вирівнювання. *Перша* з них ґрунтується на тому, що необхідні для фінансового вирівнювання ресурси акумулюються в бюджеті центрального уряду, а потім перерозподіляються на користь окремих територій, які потребують допомоги. *Друга* система фінансового вирівнювання базується на основах самофінансування, тобто необхідні для вирівнювання ресурси акумулюються в спеціальних фондах самими територіями без участі бюджету центрального уряду. Такі системи характерні для горизонтальної форми вирівнювання в окремих країнах.

Фінансове вирівнювання здійснюється на основі розробленого алгоритму, що має назву формули вирівнювання. **Формула вирівнювання** — це математична модель, яка визначає розміри доплати відповідної території або її внесків на основі об'єктивних факторів та критеріїв. Кожна країна має власну формулу вирівнювання, яка пов'язана з її індивідуальними особливостями. У багатьох формулах вирівнювання використовуються показники *середньокомунальної податкоспроможності, податкоспроможності* місцевих територіальних одиниць та їх *податкове зусилля*. Під податковим зусиллям комун, земель і т. п. розуміють ступінь використання їхньої *податкоспроможності*. Конкретна практика організації фінансового вирівнювання розглянута в частині 2 на прикладі окремих країн.



Контрольні запитання:

1. Охарактеризуйте теорії про місцеве самоврядування.
2. Чим відрізняється Європейська хартія про місцеве самоврядування від інших міжнародних документів, що визначають функції місцевих органів влади?

3. Яка роль місцевих фінансів у розвитку бюджетної системи держави?

4. Перелічіть джерела доходів та напрямки видатків місцевих поточних і бюджетів розвитку в зарубіжних країнах.

5. Чи може досвід фінансового контролю і планування місцевих органів влади в зарубіжних країнах бути використаний в Україні? Обґрунтуйте свою думку.

6. Які відмінності між основними концепціями в організації міжбюджетних відносин?

7. Розкрийте принципи концепції субсидарності.

8. Чи об'єктивна необхідність фінансового вирівнювання? Які інструменти для цього використовуються?



Самостійно:

1. Місцеві позики і їхня роль у зміцненні місцевих фінансів.

2. Порядок формування та виконання місцевих бюджетів у зарубіжних країнах (на прикладі окремої держави).

3. Зарубіжний досвід використання бюджетних трансфертів.

4. Сучасні проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування.



Список літератури:

1. *Воронкова В. Г.* Муніципальний менеджмент: Навч. посібн. — Київ: ВД «Професіонал», 2004. — 256 с.

2. *Гришнова О. А.* Зарубіжний досвід фінансування освіти та перспективи його застосування в Україні // Наукові праці НДФІ. — 2000. — Вип. 10—11. — С. 214—222.

3. *Демкин О.* Местные бюджеты США // Экономика Украины. — 1995. — № 6. — С. 25—29.

4. Європейська Хартія по місцеве самоврядування. — Страсбург, Рада Європи, 1990.

5. *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України: Навч. посібн. — К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. — 487 с.

6. *Кравченко В. І.* Роль публічних фінансів у забезпеченні економічного зростання в Україні // Наукові праці НДФІ. — 2000. — Вип. 10—11. — С. 4—12.

7. Курс экономической теории: Учебник / Под общей ред. проф. М. Н. Чепурина, проф. Е. А. Киселевой. — Киров: Издательство «АСА», 1997. — 365 с.

8. *Лазор О. Д.* Основи місцевого самоврядування: Навч. посіб. — Київ: ЦНЛ, 2003. — 431 с.
9. *Павлюк К. В.* Місцеві бюджети і міжбюджетні відносини // *Фінанси України.* — 1996. — № 3. — С. 37—45.
10. *Пелих С. А., Саморуков Ю. В.* О проблемах надежности финансовой системы в трансформационной экономике // *Финансы.* — 2001. — № 5. — С. 57—59.
11. *Слухай С. В.* Прямі бюджетні трансферти в системі міжбюджетних відносин // *Фінанси України.* — 1996. — № 12. — С. 22—32.
12. *Степанов Ю.* Местные налоги в странах Запада // *Экономика и жизнь.* — 1994. — № 23. — С. 14—16.
13. *Харлоф Э.* Местные органы власти в Европе / Пер. с англ. и предисл. В. И. Камышанова. — М.: Финансы и статистика, 1992. — 208 с.
14. Цикл публікацій Національного демократичного інституту міжнародних відносин у часопису «Поліс»: Местное самоуправление: достижение и перспективы. — 1993, № 2—6; 1994, № 1—6; 1996, № 1—6; 1997, № 1—6; 1998, № 1, 4—6; 1999, № 1.
15. *Шеннон Б. Мадд, Грегори Дж. Брок.* Финансирование школьного образования: опыт США // *Финансы.* — 1995. — № 7. — С. 49—52.



ПОДАТКОВІ СИСТЕМИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

- ◆ *Економічна природа податків. Принципи оподаткування.*
- ◆ *Поняття й основні риси сучасних податкових систем.*
- ◆ *Еволюція структури податкових систем.*
- ◆ *Елементи податкової системи. Класифікація податкових систем.*
- ◆ *Напрямки податкової політики, податковий тиск, податкова конкурентоспроможність.*
- ◆ *Подвійне оподаткування та механізми його усунення.*
- ◆ *Офшорні зони та офшорний бізнес.*

4.1. Економічна природа податків. Принципи оподаткування

Провідну роль у мобілізації коштів у державний бюджет відіграють податки. В основному за їх рахунок створюється фінансова база для виконання державою її функцій і завдань.

Джерелом податків виступає *нова вартість* — національний дохід, який створюється у сфері матеріального виробництва, що включає вартість необхідного продукту (ціну робочої сили чи заробітну плату) та вартість додаткового продукту (прибуток, ренти, відсотки).

Податки є індивідуальними безповоротними цільовими платежами юридичних та фізичних осіб в бюджет певного рівня в розмірах і терміни, встановлені законом.

Розбіжності в податках залежать від *характеру* оподатковуваних доходів та видатків. *Природа* цих доходів та видатків лежить в основі класифікації податків. Податки можуть стягуватися: 1) на ринку товарів чи факторів виробництва (праці, землі і капіталу); 2) з продавців чи покупців товарів; 3) з домашніх господарств чи компаній; 4) із джерела доходу чи зі статті видатків.

Теорія оподаткування створювалася в останню третину XVIII ст. Її основоположником можна назвати шотландського економіста та філософа А. Сміта. Відповідно до книги А. Сміта «Дослідження про природу і причини багатства народів», що ви-

йшла в 1776 р., чотири основних принципи оподаткування не застаріли і до нашого часу: *справедливість, визначеність, зручність, економія.*

Сучасні принципи оподаткування відбивають реалії економічного та політичного життя держав і полягають у тому, що:

1) Рівень податкової ставки повинен встановлюватися з урахуванням можливостей платника податків, тобто рівня доходів. Оскільки можливості різних фізичних та юридичних осіб неоднакові, для них повинні бути встановлені диференційовані податкові ставки, тобто податок з доходу повинен бути прогресивним. Принцип цей дотримується далеко не завжди, деякі податки в багатьох країнах розраховуються пропорційно. Однак ідея необхідності обкладання податками доходів та майна за прогресивними ставками протягом століть володіє умами значної частини людства, постійно присутня у політичному житті, міжпартійній боротьбі, відбивається в тій чи іншій мірі в партійних програмах, податковому законодавстві.

2) Оподаткування доходів повинне носити однократний характер. Багаторазове обкладання доходу чи капіталу неприпустиме. Прикладом здійснення цього принципу слугує заміна податку з обороту, коли обкладання обороту відбувалося по наростаючій кривій, на податок на додаткову вартість, де знову створений чистий продукт обкладається податком всього один раз аж до його реалізації. У результаті кожна надбавка до ціни сировини, яка виникає в міру її проходження по виробничому ланцюжку, аж до кінцевого продукту, обкладається тільки один раз. У цьому — одна з головних переваг ПДВ.

3) Обов'язковість сплати податків. Податкова система не повинна залишати сумнівів у платника податків у неминучості платежу. Система штрафів та санкцій, суспільна думка в країні повинна бути такою, щоб несплата чи несвоєчасна сплата податків були менш вигідними, ніж своєчасне та чесне виконання зобов'язань перед податковими органами.

4) Система і процедура виплати податків повинні бути простими, зрозумілими і зручними для платників податків та економічними для установ, що збирають податки.

5) Податкова система повинна бути гнучкою і легко адаптуватися до мінливих суспільно-політичних та економічних потреб.

6) Податкова система повинна забезпечувати перерозподіл створюваного ВВП і бути ефективним інструментом державної економічної політики.

Ці вимоги можуть бути використані як основні критерії для оцінки якості податкової системи країни. Різні цілі, які переслідує податкова політика, не обов'язково узгоджуються між собою, і в тих випадках, коли виникають протиріччя між ними, необхідно домагатися тимчасового компромісу.

4.2. Поняття й основні риси сучасних податкових систем

Податкова система — це сукупність встановлених у країні податків, зборів і платежів; принципів та методів їх встановлення, зміни чи скасування дій, що забезпечують їх сплату, контроль та відповідальність за порушення податкового законодавства.

Сутність податкових систем реалізується за принципом цілісності і ґрунтується на системному підході. Системний підхід означає реалізацію обох функцій податків. З позиції *фіскальної* — податкова система зобов'язана забезпечувати гарантоване і стабільне надходження прибутків у бюджет, з позиції *регулюючої* — забезпечити державі можливість впливу на всі сторони соціально-економічного розвитку суспільства. При цьому слід керуватися тим, що фіскальна функція буде реалізовуватися у всіх податках. Регулююча функція при подібних умовах може і не виявлятися.

Сучасним податковим системам властива значна частка податкових надходжень бюджетів у ВВП (*податкового тягаря*). У 1990-х рр. ХХ ст. вона становила: у США — 30 %, Японії — 31, Великій Британії і Канаді — 37, Німеччині — 38, Італії — 40, Франції — 44, Бельгії — 46, Нідерландах і Норвегії — 48, Данії — 52, Швеції — 61 %. У країнах з перехідною економікою, таких як Хорватія, Угорщина, Чехія, Словаччина, Польща та Естонія, цей показник був вищий 37 %. На зламі ХХ—ХХІ століть податковий тягар став нижчий по всіх країнах приблизно на 10 %.

Відмінності в загальному рівні оподатковування різних країн показують існування зв'язку між часткою податкових надходжень у ВВП і моделлю ринкової економіки з властивими їй масштабами та формами державного регулювання. Так, найменші масштаби перерозподілу державою ВВП характерні для американського варіанта ліберальної ринкової економіки і японської моделі. У *США* це обумовлено використанням податкової полі-

тики як засобу державного регулювання економічних процесів і насамперед як засобу створення умов, сприятливих для діяльності промислових компаній, що вимагає низького рівня податкового преса в країні. У *Японії* невелика частка податків у ВВП є наслідком того, що податкова політика як метод державного регулювання відіграє другорядну роль. Провідна роль належить іншим методам — державному програмуванню, прямій державній підтримці певних галузей і підприємств (цільові субсидії і т. п.).

Найвища частка податкових надходжень у ВВП характерна для *шведського* варіанта моделі функціонування соціалізації з властивим їй державним втручанням насамперед не у виробництво, а у відносини розподілу, що обумовлює необхідність акумулювання в руках держави значної частини ВВП із її подальшим використанням на соціальні потреби.

Більшості країн, у тому числі із соціально орієнтованою ринковою економікою, властиве *помірне оподаткування*, яке оптимально поєднує *дві мети*: створення сприятливого податкового клімату для господарської діяльності (ця мета визначає верхню межу оподаткування) та ефективного вирішення соціальних проблем (ця мета визначає нижню межу оподаткування).

Важливою характеристикою сучасних податкових систем розвинутих країн є їхня структура. На практиці часто розрізняють прямі і непрямі (або податки на споживання). Хоча такий розподіл багато в чому носить умовний характер, передбачається, що *прямі* податки стягуються безпосередньо з одержувачів доходів — фізичних та юридичних осіб, *непрямі* — у процесі руху доходів чи обороту товарів і призначені для перекладання на кінцеві носії податкового тягара.

Загальноприйнятий розподіл податків на прямі і непрямі має на увазі, з одного боку, обкладання доходів, а з іншого боку — видатків. У дійсності межа між ними умовна і залежить від можливостей перекладання цих податків. Так, *прямий*, за визначенням, податок на прибуток компаній за умови перекладання його в ціну стає *непрямим*, а *непрямий*, за визначенням, податок на додану вартість при неможливості включення його в ціну стає *прямим* податком. Умовна тільки класифікація податків на прямі та непрямі, а не сама система прямого і непрямого обкладання доходів, котра реальна і постійно діє на основі всієї сукупності податків. На практиці вичленовування прямого і непрямого обкладання не є можливим, тому для їхньої характеристики доводиться

використовувати умовний розподіл податків на прями та непрямі (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

**ПИТОМА ВАГА ПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ
У КРАЇНАХ З РИНКОВОЮ ЕКОНОМІКОЮ**

Країна	Особистий прибутковий податок	Податки на прибуток	Внески на соціальне страхування		Податки на споживання	Акцизи	Інші податки
			робітників та службовців	підприємців			
США	35,8	7,3	11,6	16,6	7,6	6,8	14,3
Велика Британія	28,9	11,0	6,6	10,6	16,6	12,3	14,0
ФРН	27,4	4,7	15,9	18,8	17,0	9,4	6,8
Франція	11,8	5,4	13,3	27,3	18,8	8,5	14,9
Італія	26,3	10,0	6,3	23,6	14,7	10,6	8,5
Канада	40,8	6,8	4,3	9,7	13,9	9,9	14,6
Японія	26,8	21,5	10,9	15,2	4,2	7,3	14,1

В останні два десятиріччя загальна картина *прямого* (прибутковий податок, податок на прибуток компаній, внески працівників у фонди соціального страхування) і *непрямого* (податки на споживання, акцизи, внески підприємців у фонди соціального страхування) обкладання в зарубіжних країнах виглядала так:

- прями податки переважають у Голландії, Данії, Люксембурзі, *Канаді*, Новій Зеландії, Швейцарії, Австрії, *США*, *Японії*;
- непрямі — *Франції*, *ФРН*, Австралії, Ірландії, Греції та Іспанії;
- більш-менш зрівноважену структуру в даний час мають Норвегія, *Італія* (частка непрямих податків — 48,9 %), Фінляндія і Швеція;
- відбувається підвищення ролі прямих податків у Великій Британії, ФРН, Фінляндії; непрямих — у Швеції, Японії;
- у цілому по країнах ОЕСР відбулося зрушення у бік прямого оподаткування.

Зміни в податковій структурі обумовлені в основному тим, що через прогресію в оподаткуванні економічне зростання та інфляція сильніше впливають на доходи від прямих, а не непрямих податків. Головним інструментом для оцінки цього впливу є *гну-*

чкість окремих видів податків, під якою розуміється залежність зростання/падіння надходжень від певного виду податку — від зростання/падіння ВВП у номінальному вираженні.

В останнє десятиріччя середня гнучкість доходів від прямих податків перевищувала 1, від непрямих — менше 1. У цілому вона була більше 1, тому можна сказати, що податкові системи розвинутих країн мають високу гнучкість, що забезпечує їм «автоматичне» зростання податкових доходів при зростанні ВВП.

4.3. Еволюція структури податкових систем

Еволюція структури податкових систем розвинутих країн і сучасна практика оподаткування свідчать про закономірну залежність співвідношення прямих і непрямих податків від таких причин: *життєвого рівня переважної частини населення; досконалості механізму стягування податків, його здатності звести до мінімуму відхилення від оподаткування; рівня податкової культури; загальної орієнтації західних суспільств на соціальний компроміс, вирішення найбільш гострих соціальних проблем; традиції оподаткування.*

Перевага на початку та у середині ХХ ст. *непрямих* податків обумовлена низьким рівнем доходів більшості населення, що об'єктивно обмежувало масштаби прямих податкових надходжень, а також відносно простотою збирання непрямих податків, тому що форма прямого оподаткування вимагає складного механізму обліку платників, об'єкта обкладання, механізму стягування податків. Прогрес в організації оподаткування, пов'язаний у першу чергу з комп'ютеризацією, введенням автоматизованої системи обробки фіскальної інформації (перші елементи централізованої в масштабах держави автоматизованої системи обробки фіскальної інформації були введені в 1964 р. у США), підвищив ефективність прямого оподаткування і створив сприятливі умови для його розвитку.

Найбільш наочно розглянуті закономірності виявляються в країнах, що розвиваються, для яких характерна перевага непрямих податків з високою питоною вагою мита і акцизів. (табл. 4.2).

**СТРУКТУРА ДЕРЖАВНИХ ДОХОДІВ КРАЇН,
ЗГРУПОВАНИХ ЗА РІВНЕМ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ**

Група країн	Кількість країн, включених в групу	Питома вага (%) в загальній сумі податкових надходжень *		
		прямі податки	непрямі податки	
			разом	в т.ч. податки на ЗЕД
Індустріальні	20	58,3	29,7	3,7
Аграрно-індустріальні	15	38,3	45,1	14,5
Із середнім доходом	55	27,8	52,0	28,9
Найменш розвинуті	14	18,6	63,3	41,6

* В середньому по групі.

Очевидний зв'язок між співвідношенням прямих та непрямих податків і рівнем податкової культури. Тому що саме податкова культура, яка впливає на ефективність стягування податків, масштаби відхилення від сплати, разом з іншими причинами створює умови для підвищення ролі *прямих* податків.

Пояснюється це тим, що надходження від основних видів прямих податків — податків на прибуток і особистий прибутковий податок — залежать від правильності декларування доходів, а останнє — як від рівня оподатковування (помірні податки роблять економічно недоцільним відхилення від них, тому що деякі способи відхилення вимагають великих витрат на їхнє здійснення), так і від податкової культури. Якщо в західних країнах декларування стало невід'ємною частиною цивільного менталітету, а суспільна мораль орієнтована на публічний осуд тих, хто приховує доходи, то в країнах, що розвиваються, культура відносин ділового світу і громадян з державою ще не набула належного рівня.

Зміна співвідношення між прямими та непрямыми податками на користь перших стало також наслідком зростання орієнтації західних суспільств на соціальний компроміс, що обумовило підпорядкування податкових систем принципу соціальної справедливості. Реалізація цього принципу вимагає встановлення оптимальної структури податкової системи, тобто оптимального співвідношення між прямими та непрямыми податками. Відомо, що *прямі* податки ставлять рівень оподатковування в пряму залежність від рівня доходів, вважаються більш справедливими, ніж *непрямі*, тому що останні не тільки не залежать від розміру

доходів, а й мають регресивний характер. Розвиток прямого оподаткування з високими прогресивними ставками, властивими податковим системам західних країн, у 1950—70-х рр. дав можливість перекласти основну вагу податків на найбільш забезпечені шари населення і використовувати акумульовані державою фінансові ресурси для реалізації соціальних програм, державних замовлень, капіталовкладень.

Розглянуті вище причини обумовили еволюцію структури податкових систем розвинутих країн у напрямку зростання ролі прямих податків. Що ж стосується відмінностей у масштабах використання непрямих податків у сучасних розвинутих країнах, то вони обумовлені іншими причинами, зокрема, *традиціями використання цих податків*. Наприклад, у **ФРН**, **Франції** непрямі податки традиційно відіграють значну роль.

Однією з важливих причин розвитку *непрямих* податків у **країнах ЄС** стало, поряд з історичними традиціями, наполегливе проведення *політики уніфікації податкових систем країн товариства*. Політика уніфікації була проголошена із самого початку інтеграційних процесів у Західній Європі. У наш час результатом цієї політики стало зближення методів стягування непрямих податків, тоді як у сфері прямого оподаткування окремим країнам надається велика самостійність.

Значні *масштаби непрямих оподаткування у Франції, Італії, ФРН*, крім вищевказаної причини, обумовлені також *особливостями соціально-економічної політики урядів цих країн*, спрямованої, з одного боку, на стимулювання за допомогою податків господарської діяльності, що вимагає застосування широкого спектра податкових пільг для корпорацій (тоді як, наприклад, у **США** податкова реформа 1986 р. скасувала більшість пільг), зменшуючи тим самим надходження від податку на прибуток у бюджет.

З іншого боку, соціально-економічна політика в цих країнах спрямована на вирішення найважливіших соціальних проблем. Це обумовлює встановлення значних пільг щодо особистого прибуткового оподаткування, за допомогою яких держава регулює певні соціальні процеси. Крім того, проведення активної соціальної політики викликає зростання витрат на соціальне страхування і соціальне забезпечення, що призводить до підвищення частки внесків на ці потреби в структурі податкових надходжень. Оскільки значна частина цих витрат перекладається на приватні та державні компанії, вони мають двоїстий вплив на співвідношення прямих та непрямих податків. *З одного боку*, внески на соці-

льне страхування, стягнуті з підприємців, відносяться до непрямих податків і тим самим збільшують їх частку, а з *іншого боку*, внески відносяться на витрати виробництва та обігу, впливаючи на оподатковуваний прибуток, зменшуючи його частку від оподаткування в податкових надходженнях.

Значна роль *непрямих* податків у багатьох західних країнах викликана їх високою фіскальною ефективністю і роллю цих податків у збалансованості місцевих бюджетів (зокрема у **ФРН**). Ця можливість обумовлена тим, що споживання є більш-менш рівномірним у територіальному розрізі, тому непрямі податки забезпечують більш рівномірні надходження в місцеві бюджети.

Загалом розвитку податкових систем властиві такі риси:

- розширення оподаткування особистих доходів;
- модернізація податків на споживання;
- зменшення впливу податків на прибуток корпорацій;
- безперервне зростання відрахувань на соціальне страхування.

Податкова система в кожній країні має свої особливості, і тому всі зміни, що у ній відбуваються, вимагають глибшого аналізу. Те, що податкові системи різних країн формувалися під впливом різних економічних, політичних та соціальних умов, пояснює їх недосконалість. Це у свою чергу обумовлює постійний пошук оптимальних варіантів у сфері оподаткування.

4.4. Елементи податкової системи. Класифікація податкових систем

Загальні принципи побудови податкових систем знаходять конкретне відображення в загальних елементах податків. Кожен податок містить такі елементи: суб'єкт (платник), об'єкт оподаткування, джерело сплати, одиницю оподаткування, податкову ставку та квоту, пільги та податковий оклад.

Суб'єкти податку виступають або у вигляді платника податків (юридична і фізична особа), або носія податку чи кінцевого платника податків, який формально не несе юридичної відповідальності, але є фактичним платником через законодавчо встановлену систему перекладання податку.

Об'єкт оподаткування — предмет, який підлягає обкладанню: доходи (прибуток), додана вартість продукції (робіт, послуг), спеціальне використання природних ресурсів, майно юридичних і фізичних осіб та ін. Об'єкт оподаткування повинен бути стабільним та піддаватися чіткому обліку.

Предмет обкладання нерозривно зв'язаний із джерелом податку — національним доходом, тому що всі предмети обкладання являють собою ту чи іншу форму реалізації національного доходу. Одночасно окремі форми цього доходу мають самостійне значення, і тому предмет обкладання і джерело податку не завжди збігаються.

Джерело сплати податків та зборів — дохід суб'єкта (заробітна плата, прибуток, відсоток, рента), з якого виплачуються обов'язкові платежі чи право користування, володіння землею без одержання доходу.

Одиниця оподаткування — грошова чи фізична одиниця вимірювання об'єкта оподаткування (за прибутковим податком — грошова одиниця країни, за земельним податком — гектар).

Податкова ставка — це законодавчо встановлений розмір податку на одиницю оподаткування. Принцип рівності та справедливості розподілу податкового тягара, що є основою сучасної системи оподаткування, лежить в основі побудови податкових ставок або величини податку на одиницю обкладання. Податкові ставки поділяються на тверді і процентні.

Тверді ставки встановлюються в грошовому вираженні на одиницю оподаткування в натуральному обчисленні. Розрізняють *фіксовані* і *відносні*, тобто визначені за відхиленням до конкретної величини, наприклад у відсотках.

Процентні ставки встановлюються один раз щодо об'єкта оподаткування як частка його вартості. У залежності від методу формування поділяються на пропорційні, прогресивні, регресивні та змішані.

Пропорційні ставки побудовані за принципом єдиного відсотка, який не залежить від розміру об'єкта обкладання. *Прогресивні* ж ставки побудовані за принципом зростання відсотка зі збільшенням вартості об'єкта обкладання й утворюють шкалу ставок. Фінансова практика держав виробила два види прогресії: просту і складну.

При *простій прогресії* ставка податку зростає в міру зростання загальної суми доходу чи вартості майна. Такий вид прогресії звичайно застосовується до податків зі спадщини.

При *складній прогресії* дохід поділяється на частини (ступені), для кожної частини встановлюється податкова ставка, причому підвищеним відсотком обкладається не весь дохід, а лише кожен наступний ступінь (сума, що перевищила певний рівень).

Податкова квота — частина доходу платника, виражена у відсотках. *Податкові пільги* — повне чи часткове звільнення від податків суб'єктів відповідно до чинного законодавства (знижки, відрахування й ін.). Найважливішою податковою пільгою є *неоподатковуваний мінімум* — найменша частина об'єкта, цілком звільнена від податку.

Податковий оклад — сума податку, що сплачується платником податків з об'єкта обкладання. У податковій практиці країн існує три його форми або способи стягування податків:

- *кадастровий* (за реєстром, що містить перелік об'єктів оподаткування власника (землі, доходів) — при поземельному, житловому і промисловому податках;

- «з джерела» (вилучення податку до одержання власником доходу) — з осіб найманої праці та інших більш-менш фіксованих доходів;

- *за декларацією* (вилучення податку після одержання доходу власником) — для обкладання нефіксованих доходів при великій кількості їхніх джерел.

У табл. 4.3 показані основні форми податкових пільг, які надаються в країнах — членах ОЕСР подружжям і родинам, які мають на утриманні дітей.

Податкові пільги з прибуткового податку з населення надаються у формі податкових знижок (відрахувань з доходів, що підлягають оподаткуванню), податкових кредитів, у вигляді обкладання окремих груп доходів за нульовими ставками (звільнення від обкладання низьких доходів), «система квот» (характерна для **Франції**), розбивки доходів на складові частини (шедули), оподатковувані за різними ставками.

Система розподілу доходів — дохід сімейної пари поділяється порівну між подружжям. Передбачена відповідна ставка обкладання; підрахована таким способом сума податку подвоюється. Така система діє у **ФРН, Ірландії і США**.

Як правило, у більшості країн — членів ОЕСР величина знижки, надана платникові податків на дітей, не залежить від наявності в його дружини власного заробітку.

Особливість податкової пільги у формі «податкового кредиту» полягає в тому, що податкова знижка вираховується із суми обчислених податкових зобов'язань, тобто зменшується сам податок, а не величина оподаткованого доходу, як у випадку звичайної податкової знижки. В основному податковий кредит представляється у твердій абсолютній сумі.

**ФОРМИ НАДАННЯ СТАНДАРТНИХ ЗНИЖОК ПОДРУЖЖЯМ
І РОДИНАМ, ЩО МАЮТЬ НА УТРИМАННІ ДІТЕЙ**

Знижка	Система розподілу доходів	Система «родинних квот»	Обкладання за окремими шедулами	Податкові знижки, що не пов'язані с величиною доходу	Податковий кредит	Немає пільг по лінії НС, але застосовуються виплати готівкою
Подружжям	ФРН Ірландія США	Люксембург Франція	Норвегія США	Велика Британія Ірландія* Канада Нідерланди Португалія Туреччина Фінляндія* Швейцарія** Японія	Австралія Австрія Бельгія Греція Данія Іспанія Італія Нова Зеландія Швейцарія Швеція	
Родинам, що мають на утриманні дітей	—	Люксембург Франція	—	ФРН Ірландія Канада Португалія США Туреччина Фінляндія Швейцарія Швеція Японія	Бельгія Греція Іспанія Італія Канада Нова Зеландія Норвегія Фінляндія	Австралія Австрія Велика Британія Данія Нідерланди

* Сума знижок зменшується з урахуванням доходу чоловіка.

**У випадку, якщо дохід чоловіка не перевищує певної суми.

***У більшості країн ОЕСР (за винятком США) надаються також виплати на дітей батькам, що мають низькі доходи.

У залежності від характеру доходів існують **два типи систем оподаткування**.

1. *Глобальна* (синтетична) податкова система, що виділяє з метою оподаткування весь сукупний дохід за певний період часу. При цьому сукупний дохід формується як кінцева сума незалежно від каналів одержання.

2. *Шедулярна* (класифікаційна, парцелярна) система оподаткування розмежовує доходи в залежності від джерела їх надходження на окремі групи — шедули, кожна з яких застосовує свої правила і має особливості оподаткування. Кількість подібних

груп (шедул) відрізняється в різних податкових системах, наприклад, система оподаткування Непалу включає 9, Індії — 11 груп. Шедулярна система оподаткування Великої Британії складається із 6 груп, які позначаються початковими буквами англійського алфавіту: А-F, і містить:

- А. доходи від нерухомості;
- В. доходи від лісових масивів, які використовуються в комерційних цілях;
- С. доходи від державних цінних паперів;
- Д. доходи від торгово-промислової діяльності і доходи осіб вільних професій;
- Е. заробітну плату, пенсії;
- F. дивіденди та інші доходи компанії, що розподіляються.

З 1842 по 1973 рр. у Великій Британії діяло 5 шедул, у квітні 1973 р. країна перейшла до глобальної системи обкладання. Однак шедули, на основі яких надаються податкові знижки та пільги були не тільки збережені, а й доповнені в 1976 р. новою шедулю F.

Необхідно враховувати, що шедулярна система характеризується не тільки розподілом доходів на групи, а й диференціацією доходів у залежності від джерел їх надходження.

4.5. Напрямки податкової політики, податковий тиск, податкова конкурентоспроможність

Податкова політика — це система урядових заходів для досягнення певних завдань, що стоять перед суспільством, за допомогою податкової системи країни. Податкову політику розглядають у широкому і вузькому аспектах. У широкому вона охоплює питання формування державних видатків за рахунок постійних та тимчасових джерел (відповідно податків і позик). Оскільки держава не може встановлювати занадто високий рівень оподаткування через протидію суспільства, воно змушене використовувати державні позики для покриття своїх витрат. Однозначно оцінювати політику широкого використання позик не можна. Усе залежить від конкретної ситуації, але в будь-якому випадку позики необхідно повертати, а це можливо тільки за рахунок додаткових надходжень податків. Отже, державні позики — це не що інше, як відкладені на майбутнє податки.

У вузькому аспекті податкова політика охоплює діяльність держави тільки у сфері оподатковування — встановлення видів податків, платників, об'єктів, ставок, пільг, термінів та механізмів зарахування в бюджет.

Податкова політика не має самостійного характеру, оскільки податки як інструмент впливу на економіку використовуються в комплексі з іншими методами регулювання.

Тому частіше говорять про *бюджетно-податкову (або фіскальну)* політику, тому що вона безпосередньо стикається з кругообігом видатків і доходів, коли держава стягує податки і коли вона збільшує попит на величину державних видатків.

Для відтворення макрорівноваги необхідно, щоб величина того, що тимчасово вийшло з кругообігу, дорівнювало величині того, що повернулося в нього, а саме:

$$T + S = I + G,$$

де I — інвестиції;

T — податки;

S — заощадження;

G — державні видатки.

До фіскальної політики відносяться податки T і державні видатки G . Таким чином, бюджетно-податкова політика має дві сторони: податкову і видаткову. Можливість поповнити бюджет за рахунок збільшення оподатковування на перший погляд здається досить очевидною. Але в реальності це не зовсім так. Кожна «данина», у якій би формі вона не стягувалася, зменшує зацікавленість у продуктивній діяльності.

Узагальненим показником у цьому випадку є *податковий тиск (тягар, прес)*, що визначається співвідношенням загальної суми податкових платежів та сукупного національного продукту. У розвинутих країнах цей показник, як було відзначено вище, коливається від 30 до 60 %.

Необхідно звернути увагу на одну особливість категорії «податковий тиск». В основному під податковим тиском (тягарем, пресом) розуміють вплив податкових важелів, що становлять лише частину цього тягара, але податковий тиск здійснюється на чотирьох рівнях:

1-й — тиск *безпосередньо податкових важелів*;

2-й — тиск *усієї сукупності податків, зборів і платежів*;

3-й — використання *механізму пільг* платниками, надання пільгових кредитів, дотацій. При цьому податковий прес перерозподіляє тиск з одних платників на інші;

4-й — використання *податкової техніки*, при якій підсилюється тиск на платника. Наприклад, авансові платежі, що перед-

бачають сплату податку платником до одержання результатів, за якими він повинен виплачуватися.

Надлишкове зростання ставок податків найчастіше призводить не до збільшення надходжень у бюджет, як того хоче законодавець, а до зовсім протилежного результату.

Високий рівень оподаткування, *по-перше*, підриває стимули до виробництва і змушує віддавати перевагу відпочинку роботи (виробництву) — високі податки на додатковий особистий дохід можуть спонукати працівників вибрати більше годин відпочинку, а не більше годин праці. Це може також призвести до перенесення виробництва в інші регіони (що означає відплив доходів для регіонального бюджету) — високі ставки податків на тютюнові вироби та алкогольні напої в деяких штатах *США* спонукають їх жителів до купівлі цих товарів у сусідніх штатах, де встановлені нижчі податки і ціни. *По-друге*, не стимулюється зростання виробництва і збільшення податкової бази, а йде пошук шляхів ефективного приховування доходів. Бюджет *США*, за оцінкою фахівців, не одержує нічого, якщо ставка податку перевищує 50 %.

Зростання податкових ставок наштовхується на певну межу. Нею є податкова межа — частина ВВП, що перерозподіляється через податкові механізми, подальше збільшення якої викликає різке загострення суспільних протиріч. Досягнення цієї межі призводить до відпливу капіталу з країни, згорання підприємницької активності.

У надзвичайних обставинах рівень податкової межі зростає в основному за рахунок суб'єктивних причин. Так, під час Другої світової війни ставка обкладання окремих доходів у США та Великій Британії становила 80—90 %, при тому, що у Великій Британії діяв ще й надзвичайний податок, який передбачав вилучення надприбутків у розмірі 100 %. В сучасних умовах гранична межа оподаткування не може бути досягнута за рахунок податкового маневрування, коли податковий тиск переноситься з однієї групи на іншу.

Якщо раніше тиск податків в основному здійснювався на найбідніші класи, то з 1980-х рр. напрямок міняється. Так, у *Франції* було введено ряд податків на зовнішні ознаки заможності (автомобілі престижних марок, яхти). Був встановлений також додатковий податок на надвисокі доходи, що стосувалися понад 100 тисяч найбагатших платників податків. В *Іспанії* відбулося значне збільшення податків на надприбуток, наприклад, був введений податок на банківські вклади у високоприбуткових паперах.

З метою підвищення податкової конкурентоспроможності в зарубіжних країнах нині інтенсивно обговорюється ряд цікавих

проектів спрощення системи оподаткування. Як крайній варіант розглядається перехід до системи єдиного податку на видатки, при якій обкладанню будуть піддаватися тільки споживчі витрати громадян, а усі види нагромаджень та інвестицій (і громадян, і підприємств) отримають повне звільнення від податків як суспільно корисні і підтримувані державою. Однак на шляху цих прийомів ще залишається занадто багато перешкод як адміністративно-технічного, так і психологічного характеру.

Що стосується зниження податкових ставок, то ці процеси відбуваються практично у всіх країнах, і країни, які найбільше просунулися в цьому напрямку, домагаються найбільших успіхів в економічному та соціальному розвитку. Якщо ж говорити про умови міжнародної конкуренції, то сьогодні на світовому ринку особливі переваги мають ті країни, які проводять раціональну та стриману податкову політику.

Аналіз показує, що в більшості таких країн вирішені або успішно вирішуються такі основні завдання:

— встановлення податкових ставок на рівні, нижчому від середньосвітових, відмова від прогресивної системи оподаткування для основної маси одержувачів доходів;

— встановлення таких правил розрахунку оподаткованої бази, при яких інвестиції у виробництво та продуктивне нагромадження громадян і підприємств фактично цілком звільнюються від оподаткування.

Податкові стимули можуть створюватися центральними, регіональними чи місцевими органами влади. Вони являють собою спеціальні ставки, податкові канікули чи звільнення від податків для нових інвестицій. Додатково вводяться державні субсидії чи кредити під низькі відсотки, що надаються інвесторам. Хоча процес розгляду заяв на одержання таких видів урядової підтримки часом минає не без ускладнень, засоби, які виділяються інвесторам, можуть бути значними. Звичайно мова йде про галузі, що відіграють важливу роль у забезпеченні зайнятості в країні чи в технологічному відновленні її економіки.

4.6. Подвійне оподаткування та механізми його усунення

Поняття «*подвійне оподаткування*» означає обкладання одного податкового об'єкта в окремого платника тим самим (чи аналогічними) податком за той самий відрізок часу (най-

частіше податковий період). Наприклад, якщо заробітна плата працівника оподатковується прибутковим податком, а фонд заробітної плати підприємства додатковим податком на цей фонд, то заробітна плата працівників оподатковується двічі; або якщо відбувається оподаткування одного й того ж доходу аналогічним податком у різних країнах (за місцем роботи — за рубежом і за місцем громадянства — у своїй країні); або обкладання тих самих експортно-імпортних товарів (ліцензованих товарів).

Подвійне оподаткування стосується протиріч, що полягають в однотипних податкових механізмах (наприклад, у системі прямих чи у рамках непрямих податків), але не при оподаткуванні об'єктів різних за типом податків (прямих та непрямих).

Системи оподаткування прибутку визначаються підходом до вирішення питання про скорочення так званого економічного подвійного оподаткування, тобто одночасного обкладання прибутку на рівні компанії і на рівні акціонерів, які одержують дивіденди.

Прибуток компаній може складатися з двох частин: прибуток, що *не розподіляється*, і прибуток, що *розподіляється*. Податок на прибуток компаній стягується, як правило, за пропорційними ставками (35—50 % на прибуток, що не розподіляється, табл. 4.4).

Таблиця 4.4

СТАВКИ ПРИБУТКОВОГО ПОДАТКУ З КОРПОРАЦІЙ

Країна	Величина ставки, %	Країна	Величина ставки, %
Австралія	39	Норвегія	28
Австрія	34	Португалія	36,8
Бельгія	39	США	34
Велика Британія	33	Туреччина	28
ФРН	45 (прибуток, що розподіляється — 30)	Фінляндія	28
Греція	35	Франція	36,6
Данія	34	Швейцарія (Цюрих)	12-28
Іспанія	35	Швеція	28
Італія	53,2	Японія	42 (прибуток, що розподіляється — 32)
Канада	25		
Люксембург	33		
Нідерланди	35		

Обкладається чистий прибуток компаній, що залишається після відрахування з валової виручки усіх витрат виробництва, збитків, відсотків по заборгованості, представницьких витрат, витрат на рекламу, податків, адміністративно-управлінських витрат і т. п. У залежності від підходу до обкладання цих компонентів прибутку системи оподаткування підрозділяються на такі види:

Класична система, яка не передбачає послаблення економічного подвійного оподаткування. Прибуток компанії, що розподіляється, обкладається корпоративним і особистим прибутковими податками. Протягом багатьох років ця система діє в **США, Люксембурзі, Нідерландах і Швейцарії**. Недавно її прийняли **Бельгія та Швеція**.

Система зменшення обкладання прибутку на рівні компанії може функціонувати в двох варіантах:

— на основі різних ставок, при цьому прибуток, що розподіляється, обкладається податком за нижчою ставкою. Ця система використовується в **Австрії, ФРН, Японії і Португалії**;

— на основі часткового звільнення від оподаткування прибутку, що розподіляється. Система діє у **Фінляндії, Ісландії, Іспанії і Швеції**.

Система зменшення обкладання прибутку на рівні акціонерів. Виділяють два способи зниження оподаткування доходів у вигляді дивідендів:

— податковий кредит, або система заліку (імпутаційна система), яка передбачає частковий залік податку, сплаченого компанією відносно прибутку, що розподіляється, при оподаткуванні акціонерів. При цьому сума кредиту включається в сукупний оподатковуваний особовий податок. У цьому випадку податкові органи повертають платникам податків різницю. Дана система використовується у **Франції, Ірландії та Великій Британії**;

— часткове звільнення від податку дивідендів незалежно від того, чи був утриманий корпоративний податок із прибутку, що розподіляється, чи ні. Ця система діє в **Австрії, Канаді, Данії і Японії**.

Система повного звільнення від податку на прибуток, що розподіляється. Вона може бути організована на рівні:

— компанії (**Греція і Норвегія**);

— акціонерів (діє або пропонується її використання в **Австралії, Данії, Фінляндії, ФРН, Італії**).

Усунення подвійного оподаткування може здійснюватися двома шляхами:

— одностороннє — зміна національного податкового законодавства;

— двостороннє (багатостороннє) — на основі міжнародних угод, шляхом приведення у певну відповідність національних податкових законодавств.

Теоретичне обґрунтування податкових конвенцій базується на принципах *оптимуму Парето*. Відповідно до критерію Парето оптимальною вважається будь-яка дія, що приносить користь хоча б одній особі, не погіршуючи становище чи добробут будь-кого іншого. У даному контексті досягнення оптимуму Парето необхідно розуміти як забезпечення фіскальних інтересів одних країн (або платників податків) таким чином, щоб одночасно не погіршувати фінансово-економічні показники інших (випуск продукції, обсяг товарообігу).

В даний час діє велика кількість двосторонніх податкових угод, наприклад, тільки з питань усунення подвійного оподаткування доходів і капіталу укладено понад 400 угод. Між 24 країнами — членами ОЕСР нині діє приблизно 230 (з 276 максимально можливих) аналогічних конвенцій.

Подвійне оподаткування породжує таке явище, яке у практиці оподаткування має назву «ухиляння від податків».

4.7. Офшорні зони та офшорний бізнес

Універсальним інструментом для планування та мінімізації оподаткування є офшорна компанія. Податкове законодавство України не має чіткого поняття «офшорної зони», і найчастіше термін «офшор» використовується стосовно компаній і їх підрозділів. *Офшорні компанії* відрізняються спрощеною процедурою реєстрації, низькою ставкою корпоративного податку чи взагалі його відсутністю, мінімальним обсягом і спрощеною процедурою щорічної звітності. При виконанні певних вимог податок на прибуток або зовсім не сплачується, або сплачується в чисто символічному розмірі.

Офшорними зонами (юрисдикціями) називають країни чи відокремлені території єдиних держав, де на державному рівні для певного типу компаній, власниками яких є іноземці, встановлені значні пільги в оподаткуванні, знижені чи скасовані вимоги до бухгалтерського обліку та аудиту, частково або цілком зняті митні і торгові обмеження.

Контроль за діяльністю офшорної компанії здійснюється тією юрисдикцією, у якій вона зареєстрована. При цьому офшорні компанії повинні здійснювати діяльність за межами офшорної зони і, таким чином, не обтяжувати територію додатковими витратами, а навпаки — забезпечувати приплив фінансових коштів в економіку за рахунок внесення реєстраційних зборів, оплати послуг секретарських компаній, офісних службовців, придбання майна і нерухомості.

Конфіденційність дійсних власників компаній обумовлена особливостями реєстрації. При реєстрації офшорної компанії її акціонерами записуються не дійсні власники, а юристи, які реєструють, або трастові компанії.

Офшорні компанії класифікуються:

за принципом оподаткування:

— з фіксованою платою за звільнення від оподаткування у вигляді збору чи мита*;

— з фіксованою платою і відсотковими відрахуваннями з прибутку чи обороту**;

— з пропорційними відрахуваннями від розміру прибутку***;

за політико-економічним критерієм:

— стабільність політичного режиму;

— послідовність економічної політики;

— юридична самостійність;

— взаємини країни офшорної юрисдикції з країною, у якій офшорна компанія одержує доходи;

за територіальними групами:

— країни Карибського басейну;

— острови Північної Європи;

— країни Середземномор'я;

— престижні європейські офшорні зони;

— країни Південно-Східної Азії.

За допомогою офшорних компаній звичайно досягаються дві взаємозалежні мети: *по-перше*, захист від надмірного оподаткування; *по-друге*, одержання статусу найбільшого сприяння для інвестування.

Наприклад, відповідно до кіпрських законів власником компанії може виступати тільки нерезидент, який не веде на території остро-

* До першої групи належать Багамські Острови, Бермуди, Беліз, Британські Віргінські Острови, Теркс і Кайкос, Гернси, Джерсі, Панама, о. Мен, Ірландія, Гібралтар, Гонконг, Західне Самоа, Сінгапур, Ліхтенштейн, Люксембург, штат Делавер (США).

** До другої групи відносяться Швейцарія (кантон Женева), о. Лабуан, Мальта, де податок на прибуток становить від 2,5% до 10%.

*** У третю групу входять острови Кіпр і Барбадос зі ставкою податку на прибуток 4,25% і 2,5% відповідно.

ва комерційної діяльності. При цьому подібні компанії одержують ряд пільг, серед яких і символічний податок на прибуток 4,25 %.

Таким чином, однією з головних причин появи офшорних компаній є різниця в рівні оподатковування. Для фізичних осіб з високим рівнем доходів одним зі шляхів зниження оподатковування є зміна статусу і законне зменшення податку. Для юридичних осіб — зниження податкового тиску за межами території власної держави. В даний час найбільш розповсюдженою формою організації офшорного бізнесу є корпоративна, основними видами якої виступають товариства з обмеженою відповідальністю та акціонерні товариства. Сьогодні таку форму власності має переважна більшість компаній у світі.

Поряд з так званими чистими офшорами у світі існують території, на яких з тих чи інших причин протягом певного часу не сплачуються податки. Наприклад, новостворені підприємства в Естонії — 1,5 року, компанії з обмеженим партнерством у США до моменту розподілу активів між партнерами (звичайно 30 років).



Контрольні тести:

1. Джерелом податків виступає:

- а) національний дохід;
- б) матеріальні витрати;
- в) постійні витрати;
- г) змінні витрати.

2. Розбіжності в податках залежать від:

- а) характеру оподатковуваних доходів і видатків;
- б) виробничих відносин;
- в) ринку товарів і факторів виробництва.

3. Сучасні принципи оподатковування відбивають:

- а) темпи зростання непрямих і прямих податків;
- б) чіткий розподіл компетенції між органами влади на центральному і місцевому рівнях;
- в) реалії економічного і політичного життя держав.

4. Податкова система — це сукупність:

- а) податків, зборів і платежів;
- б) принципів і методів встановлення, зміни чи скасування податків;
- в) дій, що забезпечують сплату, контроль і відповідальність за порушення податкового законодавства;
- г) зазначене в пунктах а, б, в.

5. Фіскальна функція податкової системи зобов'язана забезпечувати державі:

- а) можливість впливу на всі сторони соціально-економічного розвитку суспільства;
- б) гарантоване і стабільне надходження доходів у бюджет;
- в) підтримку соціальної рівноваги.

6. Частка податкових надходжень у ВВП розвинутих країн у 1990-х рр. становила:

- а) 30—61 %;
- б) 10—20 %;
- в) 70—80 %.

7. Відмінності в рівні оподаткування різних країн пов'язані з:

- а) традиціями оподаткування;
- б) моделлю ринкової економіки;
- в) еволюцією структури податкової системи.

8. Способами розмежування прямих і непрямих податків є:

- а) суб'єкт податку;
- б) об'єкт податку;
- в) участь в утворенні ціни;
- г) податкова ставка.

9. До прямих податків належать:

- а) прибутковий податок;
- б) податок на споживання;
- в) акцизи;
- г) внески підприємців у фонди соціального страхування.

10. Непрямі податки переважають у таких країнах:

- а) США, Японія, Голландія, Данія;
- б) Франція, ФРН, Греція;
- в) Італія, Фінляндія.

11. Умовами підвищення ролі прямих податків у провідних західних країнах є:

- а) політика уніфікації податкових систем;
- б) зближення методів стягування податків;
- в) підвищення життєвого рівня переважної більшості населення.

12. Кожен податок містить такі елементи:...

13. Податкові ставки за методом їх формування поділяються на:

- а) базові;
- б) підвищені;
- в) прогресивні.

14. Податки, що застосовуються, можна назвати пропорційними, якщо величина середньої податкової ставки:

- а) не змінюється зі збільшенням доходу;
- б) не змінюється зі зменшенням доходу;
- в) не змінюється при будь-якій зміні доходу;
- г) змінюється відповідно до зміни доходу.

15. Кадастровий спосіб стягування податків застосовується:

- а) для обкладання нефіксованих доходів при великій кількості їх джерел;
- б) при поземельному, житловому і промисловому податках;
- в) з особи найманої праці та інших більш-менш фіксованих доходів.

16. Шедулярна система оподаткування розмежовує дохід:

- а) за джерелом його одержання;
- б) за певний період часу;
- в) за правом надання податкових знижок і пільг.

17. Макроекономічна рівновага бюджетно-податкової політики має дві сторони — податкову і видаткову, її складовими є:

- а) податки з заощадженнями та інвестиції з видатками;
- б) заощадження з інвестиціями і податки з державними видатками;
- в) інвестиції з податками і заощадження з державними видатками.

18. Податковий тиск на платників податків здійснюється за допомогою:

- а) дублювання одних податків іншими;
- б) реформування відносин власності;
- в) використання механізму пільг платниками.

19. Прояв подвійного оподаткування можна ідентифікувати за такою ознакою:

- а) обкладання одного податкового об'єкта кілька разів за один податковий період;
- б) оподаткування різних об'єктів більше одного разу владою одного рівня;
- в) одночасне обкладання тим самим податком на рівні компанії і на рівні акціонерів.

20. Країни чи відособлені території єдиних держав, де на державному рівні для певного типу компаній, власниками яких є іноземці, встановлені значні пільги в оподаткуванні, знижені чи скасовані вимоги до бухгалтерського обліку та аудиту або частково цілком зняті митні і торгові обмеження — це:

- а) спеціальна економічна зона;
- б) офшорна зона;
- в) територія пріоритетного розвитку.

21. Перелічіть якомога більше переваг офшорних компаній:...



Самостійно:

- 1. Загальнодержавні та місцеві податки і збори.
- 2. Напрямки й особливості гармонізації податкових систем.
- 3. Внески в спеціальні урядові фонди.
- 4. Ухиляння від сплати податків — механізм і наслідки.
- 5. Боротьба з ухилянням від сплати податків.



Список літератури:

1. *Банхаев Ф. Е.* Сравнительный анализ налоговых систем и его значение для совершенствования и реформирования налогового законодательства // *Налоговый вестник.* — 2001. — № 2. — С. 135—137; 2001. — № 3. — С. 93—97.

2. *Васильченко З. М.* Доходи бюджету в системі управління економікою // *Фінанси України.* — 1997. — № 6 — С. 25—32.

3. *Вишневский В., Литницкий Д.* Оценка возможности снижения налогового бремени в переходной экономике // *Вопросы экономики.* — 2000. — № 2. — С. 107—116.

4. *Вол В.* Оффшорный бизнес: за и против // *Вестник налоговой службы Украины.* — 2000. — № 30. — С. 23—24.

5. ЕС намерен расширить борьбу с отмыванием денег и преступлениями в финансовой сфере. — Бизнес № 43 (485), 22 октября 2001 г.

6. *Кучерявенко Н. П.* Налоговое право: Учебник. — Харьков: Легас, 2001. — 584 с.

7. *Мещерякова О. В.* Налоговые системы развитых стран мира (справочник). — М.: Фонд «Правовая культура», 1995. — 240 с.

8. Налог на личные доходы: опыт развитых стран // МЭиМО. — 2001. — № 7. — С. 16—22.

9. Налоги: Учебное пособ. / Под ред. В. В. Буряковского. — Дніпроп., Пороги, 1998. — 640 с.

10. Налоги и налогообложение / Под ред. Романовского М. В., Врублевской О. В. — СПб: Питер, 2000. — 528 с.

11. Налоги и налогообложение: Учебн. пособ. для вузов / Под ред. И. Г. Русаковой, В. А. Кашина. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1998. — 495 с.

12. *Огонь Ц.* Податкова політика і доходи бюджетів // Фінанси України. — 1997. — № 5. — С. 74—85.

13. *Починок А. П., Морозов В. П., Черник Д. Г.* Основы налоговой системы: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юнити — ДАНА, 2000. — 511 с.

14. *Пушкарева В. М.* История финансовой мысли и политики налогов. — М.: ИНФРА-М, 1996. — 192 с.

15. *Сорокина С. В., Казнова М. И.* Проблемы налогообложения малого бизнеса (отечественная и зарубежная практика) / Тез. докладов междунар. научно-методич. конф. «Менеджмент малого и среднего бизнеса: проблемы, обучение, перспективы». — Севастополь: Изд-во СевГТУ, 2001. — С. 42—44.

16. *Філінов О.* Податки й оподаткування у США // Економіка. Фінанси. Право. — 1999. — № 6. — С. 28—33.

17. Характеристика налоговой системы стран Европы // Экономика Украины. — 1998. — № 4. — С. 32-38.

18. *Mendoza E. G., Tesar L. L.* A Quantitative Analysis of Tax Competition vs. Tax Coordination Under Perfect Capital Mobility. NBER Working Paper No. 9746, 2003.

19. <http://www.bashnalog.ru>

20. <http://www.obozrevatel.com>

ЧАСТИНА 2

ФІНАНСОВІ СИСТЕМИ ОКРЕМИХ КРАЇН

Розділ 5



ФІНАНСОВА СИСТЕМА СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ

- ◆ Структурна будова фінансової системи США.
- ◆ Державний бюджет, склад і структура його доходів та видатків.
- ◆ Бюджетний процес та державний фінансовий контроль.
- ◆ Бюджетний дефіцит та динаміка державного боргу.
- ◆ Фінанси місцевих органів влади та міжбюджетні відносини.
- ◆ Фінансова інфраструктура США.
- ◆ Тенденції та проблеми фінансової системи США.

5.1. Структурна будова фінансової системи США

Сполучені Штати Америки є президентською республікою з федеративною формою устрою. Кожен штат має республіканські повноваження, свою законодавчу, виконавчу й судову гілку влади.

- Сучасна система державних фінансів США складається з:
- бюджетної системи федерації;
 - бюджетних систем 50 штатів (48 суміжних, а також Аляска та Гаваї) та федерального округу Колумбія, де розташовується столиця США — Вашингтон;
 - бюджетних систем двох місцевих рівнів (графського та муніципального): 3044 графств, які складаються з 95 тис. місцевих адміністративних одиниць, що включають понад 3 тис. округів, 19 тис. муніципалітетів, 17 тис. міст, понад 43 тис. навчальних, а також спеціальні округи: господарсько-підприємницькі, культурно-освітні, таун-шипи, сільські;
 - спеціальних фондів.

Така система організації державних фінансів характеризується відсутністю єдності. Це означає, що кожен підрозділ державного управління (федерація, штати, місцеві органи) самостійно формує і затверджує свій бюджет, розробляє і здійснює податкову політику, керує боргом.

Центральне місце в цій системі займають федеральні фінанси, про це свідчать сформовані в останні три десятиріччя параметри розподілу та перерозподілу коштів між бюджетами: близько 65 % сукупних витрат консолідованого бюджету проходять через федеральний бюджет і 35 % — частка інших рівнів, яка розподіляється між штатами та місцевими органами влади в пропорції 2:1.

У США бюджети регулюються через систему дотацій та відрахувань. Рух ресурсів відбувається одночасно по чотирьох каналах: з федерального бюджету — у бюджети штатів та місцеві бюджети; з бюджетів штатів — у місцеві бюджети; з місцевих бюджетів — у бюджети штатів; між місцевими бюджетами.

У базі власних доходів влади штатів і місцевої влади спостерігається неухильно зростаюча залежність від федеральних дотацій. Федеральна допомога штатам (23 %) і місцевій владі (6 %) носить яскраво виражений програмно-цільовий характер. Дотації і субсидії в США розподіляються нерівномірно. З їхньою допомогою на рівні штатів реалізується понад 500 цільових програм. Така зростаюча залежність від федеральних дотацій дає підставу стверджувати, що «федеральна допомога» (29 % загальної суми доходів штатів і місцевих органів) перетворилася в засіб прямого контролю федерації за фінансовою політикою штатів і місцевих органів влади.

Однією з форм фінансових зв'язків між центральним урядом і місцевими органами влади в США є блоки і програми розподілу доходів, що одержали розвиток у першій половині 1970-х рр.

Блоки — це федеральні субсидії, надані штатам і місцевим органам влади із широким колом функцій для використання у визначеній законом галузі (охорона здоров'я, забезпечення зайнятості, житлове будівництво й ін.). На відміну від субвенцій у межі однієї із зазначених сфер одержувачі блоків мають право витратити їх самостійно.

Програма розподілу доходів визначила принцип розподілу повноважень між центральним урядом і владою штатів у сфері фінансів, заснований на верховенстві федерації. Фінансові права федерації були посилені.

У видатках штатів США, як і в територіальних бюджетах інших країн, головне місце займають асигнування на соціально-

культурні об'єкти. Це насамперед витрати на початкові і середні школи, а в США — й на вищі навчальні заклади. Усього ці витрати становлять 40 % територіального бюджету США.

Для США характерна наявність муніципальних органів влади з обмеженою (у порівнянні з іншими муніципалітетами) сферою відповідальності — так званих шкільних округів і районів спеціального обслуговування. Муніципальні послуги в основному забезпечуються приватними фірмами і компаніями.

5.2. Державний бюджет, склад і структура його доходів та видатків

Федеральний (державний) бюджет побудований за принципом «повного бюджету» і складається з двох частин: власне урядового бюджету і довірчих (траст) фондів. За рахунок *урядового бюджету* фінансуються національні економічні та соціальні програми. *Довірчі фонди* мають переважно цільовий характер і забезпечують функціонування інфраструктури (федеральні автошляхи, аеродроми, електростанції). Статус довірчих фондів мають окремі соціальні і пенсійні фонди. Доходи довірчих фондів формуються за рахунок надходжень від використання державної власності. Окремі соціальні фонди формуються за рахунок внесків працюючих як у державному, так і у приватному секторі економіки, а також відрахувань від доходів федерального уряду і підприємств.

Всього обсяг федерального бюджету США досягає майже 15 трлн дол. Структура видаткової і дохідної частин федерального бюджету зазнає щорічних змін. І тому розгляд питання про доходи та витрати федерального бюджету цікавий з погляду динаміки цих змін.

Слід зазначити, що на структуру федерального бюджету США більшою мірою впливають політичні події, які відбуваються в цій країні. Так, наприклад, федеральний бюджет був полем бою у багатомісячному протиріччі демократа Б. Клінтона і республіканського Конгресу перед президентськими виборами 1996 р.

Перед адміністрацією Клінтона стояла не тільки проблема переобрання в 1996 р., а й необхідність зміцнення політичної бази демократів. А це означало таку конфігурацію бюджетних пріоритетів, при якій повинно поступово відбуватися заміщення військових витрат на соціальні.

Що стосується економічних програм, то адміністрація практично заморозила витрати на сільське господарство, транспорт, енергетику, охорону навколишнього середовища, науку і техніку. Доходи в 1997 фін. р. зростали випереджальними темпами відносно витрат — 7,1 % у порівнянні з 5,3 %, що дало різницю в 10 млрд дол. в абсолютному вираженні.

Практично збалансований федеральний бюджет США 1997 фін. р. є прикладом бюджету, у якому доходи та видатки перебували в більш-менш урівноваженому стані, тому є сенс проаналізувати пріоритети і структуру такого бюджету ґрунтовніше. Бюджетна збалансованість була досягнута США наприкінці 1990-х рр. на рівнях *доходів*, що становили 19,8 % ВВП, *видатків* — 20,1 % ВВП. Тому можна впевнено говорити про те, що федеральний сектор економіки, що дорівнює 20 % ВВП, є, за стандартами сьогодишнього дня, оптимальним для змішаної, високорозвиненої економіки західного типу. Співвідношення боргу федерального уряду та ВВП у 1997 фін. р. становило 67,4 % (в абсолютному вираженні борг дорівнював приблизно 5,4 трлн дол.), а виплати нетто-відсотків — 15,2 % видаткової частини бюджету.

Загальні витрати на *військові потреби* досягли 270,5 млрд дол., або 16,9 %; на міжнародну діяльність, багато в чому пов'язану з глобалістичними прагненнями Пентагону, США витратили в 1997 фін. р. 15,2 млрд дол., або приблизно 1 % загального обсягу федеральних витрат.

У федеральному бюджеті щорічно передбачаються кошти за статтею *міжнародні програми* на розвиток нових держав. У 1999—2000 фін. р. було заплановано витратити з цією метою 20,2 млрд дол., у тому числі кілька десятків мільйонів для України.

Державні кошти слугують основним джерелом *фінансування освіти*. Кошти на середню освіту виділяються в основному з бюджетів штатів і органів місцевого самоврядування (на 93 %). Фінансування може здійснюватися трьома шляхами: за рахунок загальних бюджетних надходжень; цільових податків і проведення лотерей. Найбільш розповсюдженим є перший спосіб фінансування освіти, але в 1988 р. у 28 штатах існував цільовий податок, а в 12 — проводили лотереї. Що стосується вищої освіти, то на початку 1990-х рр. 42,5 % загальних витрат вищих навчальних закладів покривалося за рахунок бюджетних коштів, у тому числі 12,4 % — за рахунок федерального бюджету, 27,5 % — бюджетів штатів, 2,6 % — місцевих бюджетів.

В США продовжується столітній стійкий ріст інвестицій в розвиток інноваційного потенціалу, перш за все в освітню та наукову сфери. В 2000 р. витрати на школи та вищі учбові заклади склали 635 млрд дол., тобто 6,5 % ВВП, причому на долю ВУЗів, які виконують більше половини фундаментальних дослідних проєктів, приходиться 40 % цих коштів. Загальні витрати на дослідження зросли в 2000 р. на 6,2 % і склали 264,2 млрд дол. В число пріоритетних інтересів теперішньої адміністрації, як і попередньої, входять біомедичні дослідження: в 2000-2002 р.р. було виділено Національним інститутам здоров'я 2,8 млрд дол. (зріст на 13 %). Таку ж суму склав приріст дослідного бюджету Міністерства оборони на роботи, які зв'язані з створенням системи противоракетного захисту. В той же час асигнування на Національний науковий фонд скорочуються на 2 %, на цивільні дослідження Міністерства енергетики — на 7 %.

Провідним джерелом надходжень доходів федерального бюджету в 1997 фін. р. стали *прибуткові податки*, частка яких становила 46,7 %. Другими за значенням йшли податкові *внески у фонди соціального страхування* (33,7 %). Таким чином, разом ці види податків забезпечували приблизно 80 % доходів федерального бюджету. Слід підкреслити, що ці податки — у прямій чи непрямій формі — сплачуються основною масою американських робітників, службовців, і тому наростання позитивних тенденцій на ринку праці США в другій половині 1990-х рр. (зниження рівня безробіття, абсолютне зростання числа зайнятих, солідні темпи приросту реальної заробітної плати, особливо кваліфікованої робочої сили), безумовно, позитивно позначилися на динаміці бюджетних показників.

Податкові надходження від бізнесу і приватних фірм, представлені у федеральному бюджеті двома основними видами податків — *на прибуток корпорацій і акцизами* (які вважаються в США непрямими податками на бізнес), а також *митами*, вони склали в 1997 фін. р. 16,3 % дохідної частини федерального бюджету. Податки на дарування і нерухомість (1,2 %) також не відігравали великої ролі в надходженнях у збалансований федеральний бюджет. Іншими словами, фактор капіталу і капітальних активів не має великого значення в системі федерального оподаткування, і тому стає зрозумілою та обставина, що бюджетна збалансованість була забезпечена в США наприкінці 1990-х рр. насамперед завдяки економіці «високої зайнятості». У 1998 р. структура доходів федерального бюджету залишилася практично незмінною (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

**ДОХІДНА ЧАСТИНА БЮДЖЕТУ США
В 1998 Р., МЛРД ДОЛ. ТА %**

Індивідуальні прибуткові податки	767 768 — 47 %
Соціальні внески	571 374 — 34 %
Податки на прибуток корпорацій	190 842 — 12 %
Акцизні збори	55 540 — 4 %
Інші податки	72 334 — 3 %

Така майже незмінна структура надходжень в федеральний бюджет США спостерігається з 1965 р. до теперішнього часу, але з кожним роком бюджет зростає. Більш докладні зведення про динаміку податкових надходжень у федеральний бюджет за 20 років приведені в табл. 5.2.

Таблиця 5.2

**СТРУКТУРА НАДХОДЖЕНЬ
У ФЕДЕРАЛЬНИЙ БЮДЖЕТ США В 1980—1999 РР.**

Доходи	1980	1985	1990	1995	1999
Усі види надходжень*	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Індивідуальні прибуткові податки	47,2	45,6	45,3	43,7	48,1
Податки на прибуток корпорацій	12,5	8,4	9,1	11,6	10,1
Внески у фонди соціального забезпечення	30,5	36,1	36,9	35,8	33,5
Акцизи	4,7	4,9	3,4	4,3	3,9
Податки на спадщину і дарування	1,2	0,9	1,1	1,1	1,5
Мито	1,4	1,6	1,6	1,4	1,0
Інші надходження	2,3	2,3	2,4	2,1	1,9

*Сумарні показники усіх видів надходжень містять додаткові міжфонові та міжвідомчі перерозподіли коштів на різні цілі, які не показані окремо; у суму інших надходжень входять доходи по депозитах федеральної резервної системи.



Рис. 5.1. Головні види надходжень у федеральний бюджет США у 1965—2005 рр., млн дол.

На рис. 5.1 представлена динаміка основних надходжень у федеральний бюджет США за 40 років.

Щоб проаналізувати структуру видатків сучасного федерального бюджету США XXI ст., звернемося до наступних даних. 6 лютого 2002 р. президент Дж. Буш представив Конгресу США новий законопроект про бюджет країни на період 2003—2007 рр. У запропонованому адміністрацією й одностайно підтриманому законодавцями формально п'ятилітньому, а фактично (по макропоказниках) десятилітньому плані державних витрат чітко проглядається тенденція на збільшення бюджетних асигнувань в галузі національної безпеки. Тільки в 2003 р. — до 379 млрд дол., що на 48 млрд більше ніж у 2002 р., так на боротьбу з терористичною організацією «Аль-Каїда» у бюджеті на рік був передбачений додатково 1 млрд дол.

Найбільша частина військових витрат у 2003 ф.р. спрямована: на підтримку боєздатності та проведення воєнних операцій — близько 35 %, виплату грошового утримування військовослужбовцем — 19 %, закупівлю військової техніки — 18 %, науково-дослідні роботи — 14 %.

До 2007 р. військові витрати США перевищать сукупні військові витрати всіх інших країн світу майже в 1,5 рази і складуть понад 450 млрд дол. на рік (рис. 5.2). У цілому за цей період передбачається витратити тільки на військові програми понад 2050

млрд¹ тобто суму, порівнянну з бюджетом усіх державних витрат США на 2002 р. (рис. 5.2.).

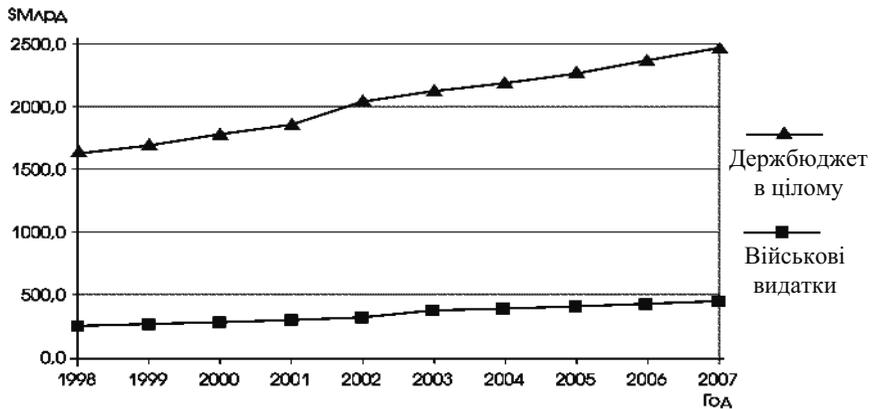


Рис. 5.1. Динаміка росту державного бюджету та військових витратків США

Серед найважливіших напрямків бюджетного фінансування крім військової галузі адміністрація чітко позначила наступні: освіта, охорона здоров'я, турбота про ветеранів, безпека та інформаційні технології, як ключ вирішення всіх проблем. Тільки на розвиток інформаційних технологій у найближчі п'ять років передбачається виділити понад 290 млрд дол., тобто майже в 2 рази більше, ніж за попередні п'ять років чи приблизно весь бюджет Пентагона за 2001 р.

Таким чином, можна зробити висновок: існує зв'язок політики держави та бюджетної політики з лідируючою партією. Структура доходів та витратків безпосередньо залежить від того, хто перебуває біля «керма влади» — республіканці чи демократи, тому що вони мають різні бюджетні пріоритети, які й визначають статті доходів та витратків федерального бюджету в США. Так, демократи упор роблять на соціальні витрати, що передбачає збільшення диференціації податків на користь багатого населення і певне скорочення витрат на військові заходи. Для республіканців характерно мінімальне втручання держави в економіку, забезпечення більшої збалансованості бюджету, скорочення соціальних витрат та зміна податкового механізму на користь підприємців (зменшення податків на прибуток корпорацій).

¹ Збалансований бюджет США 1997 р. при Б. Клінтоні містив понад 271 млрд дол. на військові витрати.

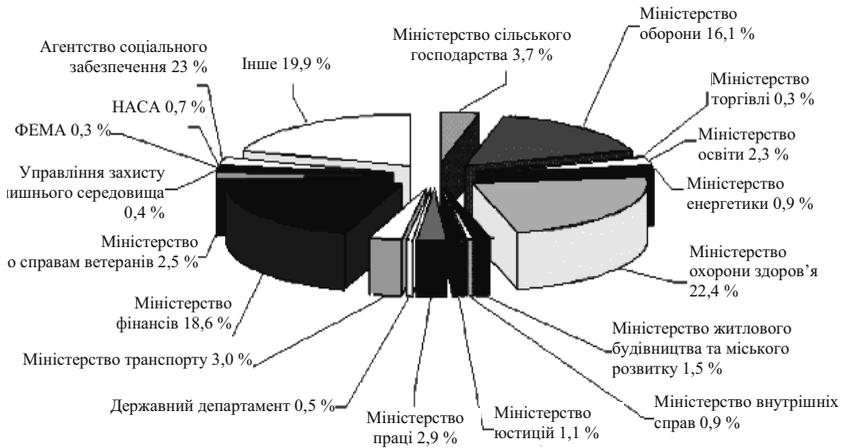


Рис. 5.2. Розподіл бюджетних асигнувань в сумі 2052 млрд дол. в 2002 ф. р. серед міністерств та відомств США

Чергування адміністрацій, їх жорсткий постійний взаємоконтроль в поточній бюджетній та парламентській роботі протягом усього минулого століття підтримували в США, поза всяким сумнівом, необхідну «маятникову» зміну хоч і важливих, але в основному тактичних акцентів між переважно ринковими та переважно соціальними заходами.

Зараз зближення основних складових соціально-економічних програм партій досягло кульмінації і призвело до сенсаційного числа поданих голосів. Основною причиною цього зближення є процеси підвищення соціальної однорідності середніх шарів структури американського суспільства, які остаточно зафіксовані в цenzі населення 2000 р. З 1970-х років до теперішнього часу доля домогосподарств с доходами від 25 до 50 тис. дол. скоротилася з 38 до 28 %, а тих хто отримує більше 50 тис. дол. збільшили своє представництво з 25 до 40 %.

5.3. Бюджетний процес та державний фінансовий контроль

Законодавча влада належить Конгресу Сполучених Штатів, котрий складається з двох палат — Сенату і Палати представників. Вища виконавча влада зосереджена в руках президента. Посади прем'єр-міністра не існує.

Бюджетний процес у США регламентується двома основними законами — «Про бюджет і звітність» (1921 р.) та «Про контроль над бюджетом і заморожування фондів» (1974 р.). Перший закон фактично кодифікував створення сучасної єдиної федеральної бюджетної системи США. Другий закон підняв бюджетне законодавство, організацію бюджетної процедури до рівня сучасних вимог. За глибиною зроблених змін закон був названий «бюджетною реформою 1974 р.».

Бюджетний процес у США має чотири основних етапи, кожний з яких взаємопов'язаний з іншими: формування бюджету президента; робота Конгресу над бюджетом; зміцнення бюджету; виконання бюджету.

Формування бюджету президента. Бюджет Сполучених Штатів складається з декількох томів, де викладено фінансові пропозиції президента і порядок розподілу коштів. Основна увага приділяється майбутньому бюджетному року, для якого Конгрес повинен схвалити бюджетні призначення.

Формування бюджету починається не пізніше весни кожного року, найменше за 9 місяців до його передачі в Конгрес і за 18 місяців — до початку фінансового року (табл. 5.3.).

Таблиця 5.3

ГРАФІК РОБОТИ НАД ПРОЕКТОМ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТУ США

Період між першим понеділком січня і першим понеділком лютого	Президент представляє в Конгрес проект бюджету, включаючи попередню доповідь по питанню про секвестрування
Шість тижнів після	Комітети Конгресу повідомляють оцінки бюджетних параметрів бюджетним комітетам спільних палат.
15 квітня	Завершення робіт над бюджетною резолюцією Конгресу
15 травня	Може починатися розгляд у Палаті представників законів про щорічні асигнування.
15 червня	Завершення роботи з узгодження бюджетних параметрів.
30 червня	Завершення роботи Палати представників над законами про асигнування
15 липня	Президент представляє проміжний огляд про стан бюджету
20 серпня	АБУ представляє проміжну доповідь по питанню про секвестрування
1 жовтня	Починається фінансовий рік.
Через 15 днів після завершення сесії Конгресу	АБУ випускає завершальну доповідь по питанню про секвестрування, і президент видає в разі потреби указ про проведення секвестрування

Президент установлює загальні напрямки бюджетної і фінансової політики. Спираючись на ці вказівки *Адміністративно-бюджетне управління* (АБУ) разом з *Міністерством фінансів* працює над визначеннями особливих політичних вказівок і рівня планування для відомств як на майбутній бюджетний рік, так і на наступні чотири роки, щоб керувати підготовкою їх бюджетних запитів. Рішення визначаються також оцінками економічного становища, підготовленими разом з *Радою економічних радників*, АБУ та *Головним бюджетно-контрольним управлінням* (ГБКУ), безпосередньо підзвітному Конгресу США.

Робота Конгресу над бюджетом. «Бюджет уряду США» додається до бюджетного послання президента Конгресу, надходячи туди в січні (найпізніше в лютому), за 9 місяців до початку нового фінансового року (фінансовий рік у США з 1976 р. починається 1 жовтня і закінчується 30 вересня наступного року). Розгляд бюджету Конгресом починається відразу ж після його передачі президентом. Бюджетне рішення встановлюється постійними комітетами з бюджету Сенату та Палати представників. Уже 15 квітня вони повинні представити *першу спільну бюджетну резолюцію*, на прийняття якої Конгресу виділяється місяць. Це важливий бюджетний документ і віха в бюджетному процесі. У ній містяться контрольні цифри доходів та видатків з розробкою за функціональними категоріями. Спираючись на встановлені цією резолюцією бюджетні орієнтири, у численних комітетах Конгресу готуються конкретні законопроекти з податків та асигнувань. Після завершення цієї роботи, але не пізніше 15 вересня, Конгрес приймає *другу спільну бюджетну резолюцію*. На відміну від першої, вона носить остаточний та директивний характер. Технічно саме друга бюджетна резолюція і є власне бюджетом. Процедурні питання проходження бюджету постійно удосконалюються, та існує традиція постійного реформування законодавчих та підзаконних актів.

Важливо підкреслити, що федеральний бюджет США, як і раніше, базується на однорічній основі, а оцінки, що містяться в ній, на наступні чотири роки призначені для полегшення роботи над новим бюджетом.

Більшість витрат за рік не проходять через постанови про бюджетні призначення для даного року. Майже всі податки і більшість інших доходів випливають з постійних законів. Податкові законопроекти розробляються в *Комітеті шляхів і способів вишукування коштів* Палати представників та *Фінансовому комітеті* Сенату.

Зміцнення бюджету. Закон «Про вирівнювання бюджету і контроль за дефіцитом» від 1985 р. (відомий як закон Гремма-Рудмана-Холінгса) обмежує прийняття законів, які збільшують видатки та зменшують доходи, і доповнений також загальним Законом «Про бюджетне узгодження» від 1993 р.

Закон «Про вирівнювання бюджету» поділяє видатки на два види: затверджені і сталі (які іноді називаються обов'язковими). *Затверджені видатки* утворюються шляхом прийняття щорічних постанов про бюджетні призначення. Видатки на заробітну плату й інші поточні витрати урядових відомств звичайно затверджуються постановою про призначення. *Сталі видатки* визначаються постійними законами. Витрати на лікарську допомогу старим та інвалідам, страхування від безробіття і на підтримку цін на сільськогосподарську продукцію є прикладом сталих витрат, оскільки вони дозволені постійними законами. Закон окремо визначає фінансування програми маркування продуктів як сталі витрати, хоча кошти визначаються постановою про призначення.

Закон розглядає *доходи* за тими ж правилами, які застосовуються до сталих видатків, оскільки доходи звичайно визначаються постійними законами. На відміну від сталих видатків та доходів, закон стримує затверджені витрати шляхом встановлення доларових меж на бюджетні повноваження та на витрати для кожного фінансового року.

Дія законів, котрі збільшують сталі видатки або зменшують доходи, обмежується застосуванням правила «плати як можеш». За цим правилом загальна дія законодавства щодо сталих видатків чи доходів не повинна збільшувати дефіцит. Дозволене підвищення соціальних виплат, наприклад, повинно бути покрите зменшенням інших сталих видатків чи збільшенням доходів.

Правило «плати як можеш» не застосовується для збільшення сталих видатків чи зменшення доходів, передбачених уже прийнятими законами. Наприклад, сталі видатки на соціальні програми, такі як страхування від безробіття, збільшуються, коли зростає число покупців страхової допомоги; а багато виплат підвищуються за діючими законами на показник інфляції. Податкові доходи зменшуються, коли знижується прибуток підприємців як підсумок економічних умов. Щоб вирішити проблему збільшення сталих витрат, президент Клінтон, наприклад, використовував розпорядження № 12 857 і зменшив показники для сталих видатків (за винятком страхування внесків та виплати відсотків по державному боргу) на 1994—1997 р.

Закон Гремма-Рудмана-Холінгса зобов'язує АБУ зробити оцінки та розрахунки, що визначають застосування секвестру, і надати їх президенту та Конгресу. ГБКУ зобов'язане зробити такі ж оцінки та розрахунки, а керівник АБУ — пояснити різницю між показниками двох відомств. Оцінки та розрахунки АБУ становлять основу для розпоряджень на відсікання видатків, які видаються президентом. Розпорядження президента не можуть змінити подробиці доповіді АБУ. *Служба загального обліку* (вищий орган державного фінансового контролю) зобов'язана підготувати узгоджену доповідь.

Виконання бюджету. Після затвердження федерального бюджету Конгресом починається його виконання: міністерства та відомства федерального уряду виконують видаткову, а Міністерство фінансів — дохідну частину. Закон зобов'язує президента розподіляти кошти, які виділяються для більшості виконавчих відомств. Президент передає ці повноваження АБУ та ГБКУ для розподілу коштів за тимчасовими термінами (звичайно за кварталами фінансового року), а іноді і за видами діяльності. Відомства можуть вимагати виділення єдиної суми, щоб пристосовуватися до мінливих обставин.

Контроль за виконанням бюджету покладений на *Адміністративно-бюджетне управління* та на *Міністерство фінансів*. Якщо перша організація формує і виконує бюджет, то друга — збирає федеральні податки, друкує національні гроші, здійснює митні функції та ін. Широкими правами в галузі поточного і подальшого контролю володіє також ГБКУ.

5.4. Бюджетний дефіцит та динаміка державного боргу

Альфою і омегою внутрішньої політики США в останні 20 років був федеральний бюджет та проблеми, пов'язані з ним: бюджетний дефіцит і державний борг (табл. 5.4).

У 1960-і рр. в практиці державного регулювання і стимулювання економіки взяв гору кейнсіанський підхід, що трактував дефіцитне фінансування як один з магістральних напрямків бюджетної політики федерального уряду. Однак хронічні дефіцити федерального бюджету першої половини 1970-х рр. призвели до погіршення такого бюджетного параметра, як частка виплачуваних нетто-відсотків по державному боргу у витратах федерального уряду. 18 лютого 1981 р. президент Р. Рейган, виступаючи пе-

ред Конгресом, виклав свою програму економічного відродження «Новий шлях для Америки». Рейган збирався за якихось 3—4 роки майже цілком ліквідувати основний блок федеральних соціально-економічних програм. Результатом компромісу з Конгресом став «бюджетний Дюнкерк» середини 1980-х рр. У 1983 фін. р. дефіцит федерального бюджету досяг рекордного рівня за весь післявоєнний період, підскачавши з 2,8 % ВВП у 1980 фін. р. до 6,3 %. В абсолютному вираженні він виріс майже в три рази — з 74 млрд дол., до 208 млрд дол. Після цього дефіцити бюджету США, перейшовши за рівень 200 млрд дол. так і не опускалися нижче цієї відмітки протягом десятиріччя.

Таблиця 5.4

ПОКАЗНИКИ ДЕФІЦИТУ І ПРОФІЦИТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТУ США

Рік	Млрд дол.
1980	-74
1983	-208
1985	-212
1986	-221
1991	-269
1992	-290
1993	-255
1994	-203
1995	-164
1996	-107
1997	-22
1998	+69
1999	+126
2000 ¹	+236
2001	+127
2002	-158
2003	-374
2004 ²	-417
2005	-591

¹ За прогнозами АБУ адміністрації Б. Клінтона у 2001—2009 рр. профіцит мав скласти 500 млрд дол., у 2009—2014 рр. 1 трлн дол.

² Прогноз економістів щодо бюджетного дефіциту США при наступній перемозі республіканської партії на чолі з Дж. Бушем.

Слід зазначити, що на початок 1980-х рр. хронічні дефіцити федерального бюджету об'єктивно викликали стан, при якому вони всі більшою мірою стали носити структурний характер; це означало, що бюджетні дефіцити зростали навіть у період економічного підйому при досягненні умови «повної зайнятості». «Податковій революції» 1981-го і 1986 р. ще більше загострили проблему вихідної розбалансованості федерального бюджету.

Бюджетна політика адміністрації Дж. Буша старшого із самого початку своєї діяльності усвідомлювала, що навряд чи зможе переломити негативні тенденції до наростання розмірів дефіцитів. У спішному порядку восени 1990 р. був прийнятий закон «Про контроль за бюджетом». Зростаючий дефіцит і державний борг створили в багатьох провідних американських економістів уявлення про те, що «держава в даний час живе в бюджетній в'язниці, з якої немає виходу».

Демократична адміністрація Б. Клінтона, яка прийшла до влади в січні 1993 р., одержала від республіканців досить суперечливу спадщину в бюджетно-економічній сфері. З одного боку, економіка США перебувала на підйомі, який тривав не тільки в 1993 р., а й у 1997 р., що, правда, різко уповільненими темпами.

З іншого боку, на новій адміністрації «завис» рекордний в американській історії бюджетний дефіцит ХХ століття: у 1992 фін. р. — 290,4 млрд дол. Неприємна особливість бюджетної ситуації, успадкованої клінтонівською адміністрацією, полягала в тому, що дефіцит, автоматично збільшуючи щорічний розмір державного боргу (зокрема, у 1992 фін. р. борг федерального уряду становив астрономічну величину в 4 трлн дол., або 67,4 % ВВП), у якийсь момент міг спровокувати різке збільшення обсягу виплачуваних по ньому відсотків (1992 фін. р. виплачувані нетто-відсотки також досягли свого рекордного показника в 200 млрд дол., і на них припало 14,4 % усіх федеральних витрат), обсяг яких навіть міг зрівнятися чи перевищити розміри самого дефіциту, і тоді практично будь-які заходи щодо зменшення розміру дефіциту вже не дали б ніякого реального результату.

У 1993 р. був прийнятий закон «Про загальні бюджетні узгодження». Бюджетна політика адміністрації Клінтона була спрямована на скорочення майже 300 млрд дефіциту федерального бюджету за рахунок скорочення непродуктивних військових витрат і збільшення прибуткових податків для 1,2 % населення з найвищим рівнем доходу. Закон підвищив рівень оподаткування для найзаможніших платників податків, встановивши дві нові податкові ставки в розмірі 36 % і 39,6 %, а також додатково ввів

10 %-ий податок для осіб з річним доходом понад 250 тис. дол. Був обговорений максимальний рівень оподаткування прибутку корпорацій — 35 %, а найвища податкова ставка прибутків бізнесу зросла на 2 пункти — до 36 %.

У лютому 1994 р. адміністрація Б. Клінтона представила Конгресу бюджетну стратегію та свою систему бюджетних пріоритетів, перелічених аж до 1999 фін. р. Вступ у силу закону «Про загальні бюджетні узгодження» призвів до сукупного скорочення дефіциту федерального бюджету за період з 1994 р. по 1998 р. більш ніж на 500 млрд дол.

Збільшення податків поєднувалося з певним скороченням частки видаткової частини федерального бюджету у ВВП США, яка знизилася з 22,5 % у 1992 фін. р. до 20,8 % у 1996 фін. р., що, безумовно, сприяло стимулюванню економічного зростання і забезпечило підвищення життєвого рівня більшої частини американського населення.

У результаті, за два роки перебування при владі адміністрації вдалося зменшити дефіцит федерального бюджету на 1/3 — у 1994 фін. р. він становив 203 млрд дол. Правда, зниження дефіциту було досягнуто не в останню чергу за рахунок того, що реальні темпи приросту ВВП (у незмінних цінах 1987 р.) у 1993 р. становили 3,1 %, а в 1994 р. — 4 %, що є одним із кращих показників у розвитку економіки США за останні 7 років. У період 1994–1996 фін. рр. бюджетний дефіцит скоротився вдвічі і до кінця 1996 р. становив 107 млрд дол. Це дало можливість Б. Клінтонові бути переобраним на другий термін і використовувати дефіцит у такому розмірі для стимулювання розвитку американської економіки та фінансування нових соціальних програм, серед яких адміністрація особливу увагу приділяла програмам медичного обслуговування населення США. У 1997 фін. р. була досягнута бюджетна збалансованість — дефіцит становив 21,9 млрд дол., або 0,3 % ВВП.

Слід визнати, що серед фіскальних факторів скорочення бюджетного дефіциту в період 1993–1997 рр. головну роль зіграло зменшення військових витрат. У період з 1988-го по 1997 фін. р. військовий бюджет США скоротився з 5,9 до 3,4 % ВВП. Важливою частиною скорочення військових витрат за період 1991—1997 рр. стало зменшення чисельності збройних сил з 2 млн до 1,4 млн чоловік і цивільних службовців міністерства оборони — з 1 млн до 800 тис. чоловік.

У щорічному посланні «Про становище країни» Б. Клінтон у січні 1999 р. визначив напрямки використання коштів профіциту

федерального бюджету в наступні 15 років. Впливові ділові кола США останнім часом усе активніше виступали з ідеєю використовувати профіцит для пріоритетного списування боргу федерального уряду, загальний розмір якого на межі століть становив 5,5 трлн дол., або близько 85 % ВВП.

Сьогодні Конгрес особливо не наполягає на збалансованості бюджету заради забезпечення національної безпеки.

У 2001 р. у перші місяці свого президентства Дж. Буш-молодший зробив тиск на податкову реформу. Йому удалось провести через Конгрес рішення про гігантське зниження податків на 1,25 трлн дол. у найближчі десять років. Республіканці сподівалися в кінцевому рахунку стимулювати економічний зріст, однак відбулося падіння державних доходів. По визнанню Білого дому, скорочення податків призведе до зменшення федеральних доходів на 1,49 трлн дол. за десятиліття, у тому числі на 41 млрд дол. у 2002 фін. р. і на 94 млрд дол. у 2003 р. У той же час відбувся різкий стрибок військового бюджету — майже на 100 млрд дол. за 2001—2003 фін. роки. В галузі військових програм адміністрація Дж. Буша рішуче висунула як основне завдання проведення стратегії витрат на озброєння у відповідність з «викликом майбутнього півстоліття». Тільки на боротьбу з терористичною організацією «Аль-Каїдою» у бюджеті передбачено 1 млрд дол. Основний пріоритет віддається створенню системи протиракетної оборони, підвищенню оплати та поліпшення житлових умов військовослужбовців, передислокація військових баз на схід Європи.

У результаті, з одного боку, скорочення податкових надходжень, а з іншого боку — зросту військових витрат знову виник дефіцит федерального бюджету США. Розміри дефіциту наблизилися до 2 % ВВП. Як наслідок, дефіцит в 2003 р. склав 374 млрд дол., тобто найвищий в історії США. Така тенденція збережеться і надалі і може досягти 500 млрд дол. або 6 % ВВП.

У період правління Дж. Буша щедро фінансується і розвивається державна політика в галузі освіти. Основну частку витрат на зазначені цілі бере на себе федеральний уряд. Для цього прийнято кілька спеціальних програм і законів, що легалізують активну роль держави в освітній сфері. Поряд з цим в урядових ініціативах приділена увага також перепідготовці робітників у спеціальних навчальних закладах, де навчають професіям необхідним в період інформаційно-технічної революції. Приріст коштів за один рік, виділених Міністерству освіти, виявився рівним

11,5 %. Це найбільший приріст серед усіх міністерств і відомств федерального уряду.

Економічна політика діючого президента в першу чергу спрямована на зменшення сальдо зовнішньоторговельного балансу США, що довгі роки складає 6 % ВВП. Але слід відмітити, що на початку XXI століття економіка країни переживає період бурхливого та несподіваного зросту, на тлі високого рівня безробіття — 6,1 % (такого показника не було з часів «Великої депресії»). Зріст споживчого попиту пояснюється податковою реформою, зокрема зниженням податку на прибуток, але ефект очікується короткотривалим, тому що податки були реально скорочені не більше ніж на 1,6 млрд дол., що є незначним показником для економіки США.

Що стосується дефіциту бюджету, те його зниження вимагає вживання непопулярних заходів: підвищення тих же податків й іншими неприємними для американців процедурами.

Щоб якось форсувати ці події 19 квітня 2004 р. Міністр фінансів США Джон Сноу запропонував радикально спростити діючий податковий кодекс, зокрема, запровадити єдину «плоску» ставку прибуткового податку. При новій системі вся звітність платника податків буде розміром з листівку і зажадає не більш 15 хвилин для заповнення. Міністр повідомив, що спрощення податкового кодексу може бути включене в програму дій уряду за умови, що президент Дж. Буш буде обраний на другий термін. Також можливе скасування так названого альтернативного мінімального податку для корпорацій, що викликає багато критики. По оцінках експертів, платники податків США витрачають у цілому 6,7 млрд годин у рік на підготовку податкової звітності, причому цей показник збільшився на 1 млрд годин за останнє десятиліття.

Так чи інакше податкові і дефіцитні проблеми ляжуть на плечі нового президента США, вибори якого відбудуться восени 2004 р. Тому можна прогнозувати, що бюджетні витрати будуть зростати й далі, підтримка долара виявиться турботою торгових партнерів, а передбачуваності в розвитку найбільшої світової економіки зменшиться.

5.5. Фінанси місцевих органів влади та міжбюджетні відносини

За своїми розмірами місцеві бюджети менші за федеральний і становлять близько 1 трлн дол. Але рівень місцевого оподаткування в США високий і про це свідчать такі дані: части-

на місцевих податків в бюджеті середньої американської сім'ї з 4-х осіб складає 8,8 % в середньому по країні, при цьому в залежності від штату цей відсоток коливається від 4,6 до 12,7 %.

Основу дохідної частини бюджетів штатів становлять *прибутковий податок з фізичних осіб, податок на прибуток корпорацій, податок із продажів*. Якщо перші два податки вносяться у федеральний бюджет, як уже відзначалося, за єдиними ставками по всій території країни, то надходження в бюджети штатів відбувається за нормативами, що встановлюються місцевими органами законодавчої влади.

Наприклад, у штатах Аляска, Невада і деяких інших взагалі немає *прибуткового податку з фізичних осіб*, тоді як у Каліфорнії він досягає 11 % від оподаткованого доходу. Прибутковий податок з фізичних осіб становить більше 30 % у загальному обсязі надходжень штатів. Даний податок стягується майже у всіх штатах (в 44 з 50), в інших такими правами наділені органи місцевого самоврядування. Оподаткування доходів фізичних осіб у всіх штатах здійснюється по загальних принципах, однак різними є розмір ставок і розмір надаваних по даному податку пільг. Мінімальна ставка дорівнює 2 %, максимальна — 11 %. Але з метою уніфікації й зручності використання більшість штатів обчислюють свої ставки як певний відсоток від базового, федерального, податку. У всіх штатах на кожного платника надається неоподатковуваний мінімум. Якщо платник податків є головою сімейства, то неоподатковуваний мінімум збільшується в 2 рази. Подібна пільга надається також і на кожного утриманця.

У кожному штаті можуть бути різні об'єкти оподаткування. В одних штатах це доходи проживаючих у них громадян, отримані в межах цих штатів, в інших — прибутки, що виникли за межами даних штатів. Є штати, у яких прибутковим податком обкладають всі доходи платників податків, що проживають або працюють у них, незалежно від місця їхнього одержання. Важливо відзначити, що суми прибуткового податку, сплаченого платником податків у бюджеті штатів, відраховуються при визначенні його зобов'язань по федеральному прибутковому податку.

Така ж диференціація в ставках *податку на прибуток корпорацій* — від відсутності цього податку в Техасі, Південній Дакоті — до максимальної ставки в розмірі 12,25 % у штаті Пенсільванія. Його частка в загальному обсязі податкових надходжень штатів становить приблизно 7 %. Цей податок є не стільки фіскальним важелем штату, скільки інструментом, за допомогою якого уряд штату може впливати на його економічну ситуацію, розви-

ток найбільш вигідних для даної території напрямків виробництва товарів і послуг. Податок на прибуток стягується майже у всіх штатах. Більшість штатів використовують пропорційні ставки даного податку. Багато штатів надають компаніям податкові пільги. Насамперед, такі преференції передбачаються для тих корпорацій, які інвестують свої кошти на даній території. Значні знижки мають і ті компанії, діяльність яких необхідна для штату.

Відповідно до американських законів загальним *податком із продажів* обкладається як валова виручка від реалізації на кожній стадії обігу товару, так і обіг виконаних для населення послуг. Об'єктами обкладання таким податком є бензин, тютюнові вироби, алкогольні напої. Серед штатів, де цей податок відсутній, штати Аляска, Делавер, Нью-Джерсі. В інших ставка коливається, оскільки встановлюється урядами самих штатів. Найбільш низька вона в Колорадо й Вайомінгу — 3 %, в Алабамі, Луїзіане, Мічигані, Джорджії, Південній Дакоті, Айові — 4, найбільш висока — у Каліфорнії — 7,25, Іллінойсі — 8, Нью-Йорку — 8,25 %.

Інші податки не складають питому вагу в структурі податків штатів. Практично у всіх штатах стягується *податок на майно*. Його сплачують як фізичні, так й юридичні особи. Ставки податку розрізняються й варіюються в розмірах від 0,5 до 5 %. Частка даного податку в загальному обсязі податкових надходжень бюджету штату становить приблизно 2 %. У деяких штатах повністю звільняються від оподаткування компанії, уперше зареєстровані в цьому штаті. Преференції також передбачаються для певних видів виробництв, розвиток яких необхідно для конкретної місцевості. У більшості штатів повністю звільняються від податку на майно й користуються правом прискореної амортизації корпорації по обладнанню, яке використовується для очищення відходів виробництва й запобігання забруднення навколишнього середовища.

У деяких штатах замість податка на майно встановлений *податок на добуті корисні копалини*. Його платять власники цих ресурсів. Розмір ставок становить від 3 до 5 %. Такий податок стягується штатами у вигляді компенсації за розробку мінеральних ресурсів на їхній території. Частка даного податку в загальному обсязі податкових доходів бюджетів штатів у середньому становить 2 %.

Штатами стягується й *податок зі спадщини*. Його частка в загальному обсязі доходів штату становить приблизно 1 %. У більшості штатів податком обкладають доходи спадкоємця.

Ставки податку диференційовані залежно від ступеня споріднення спадкоємця й спадкодавця, а також від розміру спадщини. Разом з тим рівень податкових ставок розрізняється й по штатах. По податку зі спадщини існують певні пільги. Насамперед, мова йде про неоподатковуваний мінімум, що виключає з оподаткування, розмір якого також варіюється по штатах. У деяких штатах даний податок не сплачується, якщо одержувачем спадщини є чоловік(а) померлого спадкодавця.

На рівні штатів стягуються всілякі *акцизи*. Їх сплачують споживачі по різних ставках, розмір яких залежить від виду товарів або послуг. Всі штати стягують податок на різні види палива по своїх власних ставках. Вони встановлюються в центах з галона (1 американський галон = 3,78 л) палива. Ставки даного податку мають тенденцію до підвищення. Штатами збираються акцизи на спиртні напої. В одних ці податки встановлюються у відсотках від обсягу оптового або роздрібного продажу, в інші — ставки виражені в доларах з галона напою й розрізняються залежно від його міцності. Акцизними є також податки, що сплачують корпораціями з видобутку природних копалин: нафти, газу, вугілля, лісу.

Кожен штат стягує *ліцензійні збори*. Їх щорічно сплачують юридичні особи за право займатися певними видами діяльності на території даного штату. У загальному обсязі податкових надходжень штатів їхня частка становить приблизно 6 %.

Ще одним податком, що сплачують компаніями на рівні штату, є *податок з капіталу*, ставка якого дорівнює 0,75 %.

Роботодавці провадять обов'язкові *відрахування на виплату допомога з безробіття*. Ставки таких внесків варіюються по штатах і перебувають у межах від 2,7 до 7,5 % заробітної плати (з перших 8 млн дол.).

Деякі штати, наприклад Каліфорнія, стягують *податок на ділову активність*. Податок включає два елементи: оподаткування загального річного обігу підприємства в межах від 1 до 2,5 %, і податок на фонд заробітної плати. У Каліфорнії останній становить 1,6 %.

Основним джерелом надходження доходів у місцеві бюджети нижчих рівнів є податок на власність (табл. 5.5).

Майже п'яту частину місцевих бюджетів становить податок із продажів. У середньому близько 5 % коштів, отриманих від продажу товарів, медикаментів, наданих послуг надходять у бюджети штатів у вигляді цього податку. Такий податок, наприклад, добавляється до податку штату Північна Кароліна і складає бли-

зко 2 % на долар. Штат визначає ставку та збирає усі податки разом зі своєю долею (4—7 центів на долар), обчислює витрати на збір податків та вертає частину округу, де цей податок був зібраний.

Таблиця 5.5.

СТРУКТУРА ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В США

Джерела доходів	% до підсумку
Податок на власність	30—40
Субсидії штатів	20—30
Податок з продажу	10—15
Субсидії федерального уряду	7—10
Неподаткові доходи та збори	10
Інші податки	3—5

До джерел фінансування витрат місцевих бюджетів належать також доходи від послуг комунального господарства, надходження від випуску місцевих позик та лотерей.

Таким чином, важливо підкреслити, що при єдності податкової системи США кожна адміністративна одиниця обирає свою структуру податків, ставки, а також правила їхнього стягування з урахуванням розмаїтості місцевих умов і рівня життя населення.

Дефіцит коштів у місцевих бюджетах незначний, і це пояснюється як існуючими традиціями, так і наявністю чітких обмежень розміру бюджетного дефіциту в місцевих законах. Зокрема, починаючи з 1960-х рр. протягом останніх десятиріч дефіцит або, навпаки, перевищення доходів над витратами в цілому в місцевих бюджетах не становили більше 0,75 % ВВП, тоді як у федеральному бюджеті дефіцит досягав 4,1 % ВВП. У США не існує законодавчої норми, яка визначає, що федеральний бюджет повинен бути без дефіциту, і федеральний уряд має право залучати позикові фінансові ресурси для фінансування дефіциту федерального бюджету. На протигагу федеральному бюджету, законодавство штатів у більшості випадків вимагає бездефіцитності регіональних і місцевих бюджетів за поточними витратами. Положення, які регулюють порядок запозичень, містяться в конституціях та законах штатів і, як правило, сильно варіюються в залежності від конкретного штату.

Основним способом державних та муніципальних запозичень у США є емісія облігацій штатів і муніципальних облігацій, які беруть участь в обігу без обмежень. При цьому процентний дохід, отриманий за цими цінними паперами, не обкладається федеральним прибутковим податком.

Важливою ознакою бюджетної системи США є те, що федеральний уряд не несе відповідальності за цінні папери, випущені органами влади нижчестоящего рівня. У такій ситуації інвестори спираються на рейтинги приватних агентств, які, зрештою, і визначають ціну запозичень бюджетів штатів та муніципалітетів на відкритому ринку.

Міжбюджетне вирівнювання в США представлено складною системою бюджетних грантів, які виділяються бюджетам різних рівнів.

У Сполучених Штатах бюджетам нижчестоящего рівня надається як цільова умовна, так і безумовна фінансова допомога. Основним видом *безумовної* фінансової підтримки є програма міжбюджетного дохідного вирівнювання, заснована на виділенні трансфертів, розрахованих згідно із законодавчо затвердженою формулою, яка враховує видаткові потреби і фіскальний потенціал. В даний час федеральний бюджет не здійснює нецільової фінансової допомоги бюджетам нижчестоящего рівня, хоча безумовна фінансова підтримка місцевим бюджетам з боку бюджетів штатів широко використовується.

Цільова фінансова допомога надається у вигляді грантів двох типів. Перший тип — *блоки-гранти* — виділяється на фінансування досить широкого спектра видаткових статей при встановленні обмежень на перерозподіл коштів між цими статтями. Існують блоки-гранти на охорону здоров'я, соціальне забезпечення, а також на фінансування інших видаткових груп.

Другим видом цільової фінансової допомоги бюджетам нижчестоящего рівня є так звані *категорійні гранти*, у рамках яких виділяються кошти на фінансування окремої видаткової програми.

Структура місцевих органів також відчутно відрізняється в кожному штаті. Наприклад, у штаті Індіана основними «діючими особами» бюджетного процесу є скарбник і аудитор з відповідними службами та бюджетне управління. Бюджетне управління складає проект бюджету, здійснює його поквартальну розбивку, вносить, відповідно до діючого закону, зміни в ході його виконання, стежить за дотриманням бюджетних призначень розпорядниками кредитів. Зважаючи на те, що в США бюджетні засоби

перебувають на різних рахунках у багатьох банках, головна функція казначейства — найбільш вигідне розміщення і збереження бюджетних коштів. А завдання аудиторської служби полягає, в основному, у виконанні всіх бухгалтерських функцій. Крім того, у штаті діють також структури, що займаються стягуванням податків, проведенням щорічних ревізій.

Трохи простіша структура місцевих фінансових органів в адміністративно-територіальних одиницях нижніх рівнів. Зокрема, у графстві Ремсі (штат Мінесота) усі функції з формування і виконання бюджету, а також бухгалтерську роботу виконує бюджетно-бухгалтерське управління, а функції скарбника і збирача податків — податкове управління.

Будь-якій адміністративно-територіальній одиниці США не потрібно чекати визначення, який відсоток від загальнодержавних доходів, що збираються на цій території, буде зарахований у вищестоящий бюджет, оскільки для всіх регіонів існують єдині стабільні нормативи відрахувань у федеральний бюджет. Немає необхідності також гадати про можливий розмір субвенції для збалансування бюджету, оскільки субвенція з вищестоящого бюджету в США дається під конкретні програми.

Особливістю бюджету цього графства є його бездефіцитність, що передбачено Хартією правил. Основну роль при збалансуванні бюджету відіграє *податок на власність*.

$$\begin{array}{l} \text{Ставка} \\ \text{податку} \\ \text{на власність} \end{array} = \frac{\text{Необхідна сума надходжень податку на власність}}{\text{Власність, що підлягає оподатковуванню}} 100 \%$$

Разом з бюджетом затверджується також бюджетний план капітальних вкладень. Джерелом покриття витрат на капітальні вкладення є випуск облігацій графства Ремсі. Для того щоб не допустити безмежного зростання капіталовкладень, відповідно до законодавства штату Мінесота, розмір боргу графства перед власниками облігацій не повинен перевищувати 2 % від суми оподаткованої власності. Узагалі для всіх рівнів бюджетної системи США характерним є те, що до складу бюджету входять усі кошти, які стягуються і використовуються державою.

У графстві Ремсі будь-які зміни в бюджет має право вносити лише законодавчий орган, що затвердив бюджет (слід зазначити, що в законодавчий орган — Раду графства Ремсі — входить всього 7 виборних осіб).

5.6. Фінансова інфраструктура США

Фінансова інфраструктура містить у собі процедури бухгалтерського обліку і судочинства; розрахунково-клірингові організації, які сприяють торгівлі фінансовими інструментами; регулювальні органи, які наглядають за стосунками учасників фінансової системи. Вчені, які займаються дослідженням історичного розвитку суспільства протягом декількох сторіч, визначили, що еволюція інфраструктури фінансової системи є основним критерієм для розуміння механізму економічного розвитку країни.

Одні функції з регулювання фінансової системи виконуються організаціями, які об'єднують приватні компанії, інші — державними установами. Іноді такими організаціями приватного сектору стають професійні вузькоспеціалізовані асоціації, наприклад, *Рада зі стандартів фінансового обліку в США*.

Важливим важелем державного регулювання є кредитна система США. Вона являє собою сукупність державних та приватних кредитних інститутів, а її основним компонентом є *Федеральна резервна система*, що виконує функції центрального банку США і включає як національні банки, так і банки штатів.

Прийняті в 1862 р. Національний валютний акт, а в 1864 р. — Національний банківський акт, — наділили федеральний уряд правом санкціонувати ведення банківських операцій — видавати чартер. З цього часу банки, що одержали чартер від федерального уряду, стали називатися *національними банками*. Банки, що одержали чартер від уряду штатів, одержали назву *банків штатів*. Співіснування національних банків і банків штатів створило банківську систему подвійного призначення. Найбільш розповсюдженим типом банків у США є банк без філій. Відповідно до Закону про банківські злиття 1960 р. відповідальність за санкціонування банківського злиття покладається на федеральні органи, які здійснюють регулювання банківської справи.

США займають перше місце у світі за обсягом *капіталовкладень*, які направляються щорічно в країну іноземними інвесторами. Наприкінці ХХ століття приватні активи (6202 млрд дол.) склали 87,5 % усіх вкладень, з них майже 35 % — прями інвестиції, 41 % — інвестиції в корпоративні цінні папери.

За оцінками зарубіжних економістів, привабливість американського ринку пояснюється в першу чергу тим, що інвестиційна політика уряду США, яка заохочує можливість створення страте-

гічних альянсів з американськими компаніями в найбільш перспективних галузях національної економіки, фактично не зазнала ніяких змін за останні кілька десятиріч і належить до числа найбільш прогресивних. Основним законом, що гарантує права іноземних інвесторів, є Конституція США.

Незважаючи на те, що діючі закони спрямовані на створення як у цілому по країні, так і на рівні окремого штату сприятливого інвестиційного клімату, певні обмеження відносно участі іноземних інвесторів у тих чи інших проектах існують. Наприклад, що стосується телебачення і радіомовлення, то іноземна участь у такій компанії не повинна перевищувати 20 %. Аналогічні обмеження поширюються на підприємства у сфері супутникової передачі інформації. Іноземний інвестор повинен довести, що створювана ним компанія в галузі передових технологій дасть економічну вигоду США і кошти, які виділяються ним з цією метою, підуть на проведення науково-дослідних робіт і виробництво того чи іншого продукту. Іноземці не мають права володіти контрольним пакетом акцій компанії, яка має свої власні рибальські судна. Федеральний резервний банк США має право відмовити будь-якій закордонній фінансовій установі в проханні почати роботу на американському фінансовому і фондовому ринку, якщо іноземний уряд не надає адекватних умов компаніям і фірмам США.

Об'єм транскордонних операцій з американськими цінними паперами (акціями, облигаціями та ін.) зростає з кожним роком, що сприяє формуванню світового фінансового ринку. В 2000 р. активи США за кордоном, виключаючи прямі інвестиції та золотовалютні резерви, досягли 4,4 трлн дол., а обсяг іноземних вкладень в США (крім прямих інвестицій) склав 5,8 трлн дол. Різниця між цими показниками (1,4 трлн) більш реально відображає величину зовнішнього боргу цієї країни, чім цифра, яка стоїть за рядком «чисті міжнародні позиції» (1,1 трлн дол.). На зламі століть ситуація змінилася, США вернулися до статусу боржника і чи буде світове суспільство голосувати за довіру американській економіці на новому витку їх економічного розвитку?

Нам відомо, що фондовий ринок давно вже є настільки важливою частиною американського життя, що трагічні події 11 вересня 2001 р., війна в Іраку, та високі ціни на нафту стали чинниками, які помітно визначають розвиток суспільства в цілому та фондової біржі зокрема.

На зламі століть трансграничні злиття та поглинання переважали над інвестиціями в нові підприємства. Після того як США

та Європа вийшли зі спаду початку 90-х років, кількість та обсяг глобальних злиттів та поглинань стали зростати (80,7 млрд дол. в 1991 р. та 720 млрд в 1999 р.). Ще одною специфічною рисою злиття та поглинань в 90-ті роки було зростання долі великих угод, що сприяло різкому зростанню обсягу цієї форми інвестицій. Якщо до 1991 р. не було жодної угоди вище 1 млрд дол., то до середини минулого десятиліття вони стали звичним явищем. Наприклад, корпорації «Даймлер-Бенц» та «Крайслер» вклали в спільну компанію 40,5 млрд дол., а злиття «Амако» та «Бритиш петролеум» в 1998 р. оцінювалось в 55 млрд 3 89 світових мегаугод на США як продавця припадало 30. В 90-ті роки вони були також найбільшим світовим покупцем іноземної власності. Але після 1999 р. першість перейшла до Великої Британії. 12 з 17 мегаугод англійських фірм було сконцентровано в США, що пояснює домінуючі позиції Великої Британії в потоках прямих інвестицій в цю країну.

5.7. Тенденції і проблеми фінансової системи США

США зустріло завершення ХХ століття й настання третього тисячоріччя як впливовий лідер світової економіки.

Колись це лідерство проявлялося в гнітючій економічній перевазі над іншими країнами, що зокрема виражалось в першості США по вивозі капіталу. У цей час американська економіка стала найбільшим об'єктом залучення іноземного капіталу. Це означає, що підприємницькі структури розвинених країн розглядають саме американську економіку, як найбільш надійну, дохідну й перспективну економіку сучасного світу.

В умовах глобалізації темпи економічного росту в США й перспективи розвитку американської економіки в дуже великому ступені визначають короткострокові тенденції розвитку фінансових ринків країни Європейського Союзу, Азіатсько-Тихоокеанського регіону (АТР), Латинської Америки. Але особливо наочно динаміка господарського росту США проявляється на фінансових ринках, що розвиваються, у тому числі країн СНД.

Практика 1990-х років ХХ століття показала, що фондовий ринок Росії, України й інших пострадянських країн найбільше динамічно зростає саме в ті періоди, коли в США спостерігається стійке збільшення ВВП й інвестори шукають найбільш вигідні сфери розміщення капіталів. Навпроти, у період уповільнення

економічного росту в США фондові індекси знижуються повсюдно.

Пояснюється цей феномен досить просто: у періоди фінансових криз інституціональні інвестори виходять із міркування фінансової безпеки, і виводять свої активи в першу чергу з ринків, що розвиваються, тому що вважають, що саме в цих сегментах глобальної економіки ризику втрати коштів найбільш високі.

Однієї із ключових тенденцій світового розвитку в останні десять років стала глобалізація економіки, тому зовнішній попит з боку інших країн багато в чому лімітує сьогодні можливості економічного росту в Сполучених Штатах. Глобалізація виражається, насамперед, у зростаючій інтернаціоналізації виробничої й фінансової сфери всіх держав миру. Ця інтернаціоналізація стала результатом якісного збільшення обсягів і розмаїтості угод на капітал, послуги, товари й технології, що перетинають границі.

Виходячи із принципово нового рівня розвитку інформаційних технологій можна стверджувати, що міждержавні границі стають усе більше прозорими для інвестицій. Світова фінансова система стала практично незалежною від державного контролю й регулювання, у результаті цього стрімко зростають міжнародні фінансові потоки.

Поряд із процесом глобалізації товарних і фінансових ринків протягом останніх десяти років іде процес глобалізації ринків політичних, що виражається, насамперед, у розширенні кола економічних суб'єктів, на запити яких активно реагують національні уряди. Найбільш яскравим прикладом «вторгнення» на національно політичні ринки нових суб'єктів, що впливають на прийняття державних рішень варто визнати процес експансії транснаціональних корпорацій (ТНК), тісно пов'язаних з інтенсифікацією руху прямих іноземних інвестицій.

Нинішнє лідерство США в глобальній економіці забезпечується в дуже великому ступені масштабами й високим платоспроможним попитом внутріамериканського ринку. Висока емісія внутрішнього ринку забезпечує США унікальне місце у світовій економіці. Досягнутий рівень ВВП США (10,7 трлн дол. в 1 кварталі 2003 р., а в 4 кварталі 2004 р. він виріс на 3,8 % в річному вирахованні)¹ означає, що США щорічно витрачає більше будь-якої іншої країни на поточне споживання й інвестиції. Це є потужним стимулом для інших країн боротися за свою нішу на внутріамериканському ринку.

¹ З докладу Міністерства торгівлі США за даними www.utro.ru/news

У цілому безсумнівно, що глобалізація економіки багато в чому сприятливо впливає на економічний розвиток Сполучених Штатів і на рівень життя населення. Разом з тим процеси глобалізації породжують не мало неоднозначних соціально-економічних наслідків і проблем, і вимагають відповідних заходів суспільства й держави по їхньому подоланню.

Зокрема, цілком реальною є погроза раптових масштабних змін у потоках капіталів. Це наочно виявилось після терористичних актів 11 вересня 2001 р., коли портфельні інвестиції стали залишати американську економіку. Для США глобалізація проявляється й у зростаючому торговельному дефіциті, що має не тільки позитивні наслідки у вигляді дешевого імпорту, але й сприяє збільшенню дефіциту платіжного балансу й викликає ріст зовнішньої заборгованості. Зниження темпів економічного росту в країнах Євросоюзу, Японії, у державах АТР сприяє зменшенню попиту на американські товари й послуги на світових ринках, і таким чином, стримує зріст ВВП Сполучених Штатів.

Прагнучи підсилити переваги глобалізації й мінімізувати її негативні наслідки, адміністрація США намагається стимулювати зріст світової економіки, особливо в тих сферах, де це відповідає американським інтересам.



Контрольні запитання:

1. Охарактеризуйте структуру фінансової системи США.
2. Які фактори впливають на зміну складу дохідної та видаткової частини федерального бюджету США.
3. Перелічіть основні етапи бюджетного процесу в США.
4. За рахунок яких факторів був досягнутий профіцит бюджету при Б. Клінтоні.
5. Охарактеризуйте фінанси місцевих органів влади і міжбюджетні відносини.
6. Розкажіть про тенденції, які властиві теперішній фінансовій інфраструктурі США.



Самостійно:

1. Структура економіки США, соціально-економічні показники розвитку.
2. Напрямки бюджетної та податкової політики при діючому президенті.

3. Практика внутрішніх та зовнішніх запозичень федерального уряду і місцевих органів влади.

4. Тенденції і проблеми розвитку фінансової системи США на сучасному етапі.



Список літератури:

1. *Богачева*. Экономический подъем в США — 2-е дыхание // МЭ и МО. — 1997. — № 3. — С. 25.

2. Бюджет по-американски: все расписано с плюсом // Украина — business. — 1998. — 11 февр. — № 5.

3. *Васильев В. С.* Бюджет трудного времени // США. — 1997. — № 6. — С. 17.

4. *Волобуев В. П.* Бюджет и макроэкономическая политика правительства Б. Клинтона. — «МЭиМО». — 1997. — № 5. — С. 23.

5. *Гардаш С. В.* Федеральная налоговая система США: современные особенности. // США. Канада. Экономика. Политика. Культура. — 2000. — № 8. — С. 18—36.

6. *Дейкин А. И.* Механизм принятия бюджетных решений: США и Россия // США. — 1997. — № 5. — С. 43.

7. *Дейкин А. И.* Лечение секвестром. Как это делается в Америке // Новое время. — 1997. — № 7. — С. 27—30.

8. *Демкин О.* Местные бюджеты США // Экономика Украины. — 1995. — № 6. — С. 26—29.

9. *Дмитриева И. Н.* Бюджеты развития: Опыт США // Финансы. — 1998. — № 11. — С. 49—52.

10. *Корнев А. В.* Особенности организации бюджетного процесса в Конгрессе США // США. Канада. Экономика. Политика. Культура. — 1997. — № 12. — С. 47.

11. *Львовичкін С. В.* Теоретичне обґрунтування державного боргу (на прикладі США) // Фінанси України. — 1997. — № 1. — С. 65—70.

12. *Наумов А. А.* Бюджетная политика США в конце столетия // США. Канада. Экономика. Политика. Культура. — 1999. — № 12. — С. 20—24.

13. *Соколова И. Ю.* Бюджеты местных органов власти США: функциональная направленность и источники финансирования. — «США. Канада. Экономика. Политика. Культура». — 2000. — № 6.

14. *Травкина Н. М.* Бюджетная стратегия США до 2000 г. — США-ЭПИ. — 1997. — № 10. — С. 25.

15. *Травкина Н. М.* Законодательный бюджетный процесс в США: края или диалектическое развитие? // США. Канада.

Экономика. Политика. Культура. — 1996. — № 12. — С. 15—21.

16. Хохлов М. П. Державний бюджет США: сучасні тенденції структурних змін // Фінанси України. — 1999. — № 4. — С. 117—120.

17. Энциклопедический справочник «Современные Соединенные Штаты Америки», 1998 г.

18. Budget of the U. S. Government Historical Tables. FY 1997. Analytical Persp. Wash.

19. Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 2000—2009, table F-6, appendix C.

20. Economic Report of the President 1998. Wash., 1997, P. 376.

21. <http://www.bea.doc.gov/bea/glance>



ФІНАНСОВА СИСТЕМА ЯПОНІЇ

- ◆ Суть корпоративної ринкової економіки Японії. Джерела стрімкого економічного зростання.
- ◆ Управління фінансами приватних та державних підприємств.
- ◆ Бюджетний устрій та бюджетна система Японії.
- ◆ Державний бюджет, склад і структура його доходів та видатків.
- ◆ Бюджетний процес та державний фінансовий контроль у Японії.
- ◆ Бюджети місцевих органів влади, фінансове вирівнювання.
- ◆ Тенденції і проблеми розвитку фінансової системи Японії.

6.1. Суть корпоративної ринкової економіки Японії. Джерела стрімкого економічного зростання

Нинішні позиції Японії у Світовому господарстві — результат її економічного розвитку в другій половині ХХ ст. У 1938 р. на її частку припадало всього 3 % валового світового продукту.

Хоча розмови про «японське диво» припинилися, феномен японської економіки продовжує викликати підвищений інтерес. Справді, чому країна з величезною зовнішньоекономічною залежністю, практично позбавлена природних ресурсів, незважаючи на всі безладдя і катаклізми останніх десятиріч, зберігає роль світового лідера за багатьма найважливішими напрямками науково-технічного прогресу. Японія при цьому демонструє надзвичайно високий ступінь адаптації до мінливих умов розвитку економіки. Ці зміни відбуваються не просто на базі технологічних інновацій, а в безупинній і дуже складній взаємодії техніки, технології, економічних та соціально-політичних факторів.

На високі темпи зростання японської економіки був націлений її господарський механізм, що склався після Другої світової війни, своєрідність рис якого дозволяє говорити про особливу модель.

Протягом тривалого часу ВВП був єдиним критерієм розвитку японської економіки. Вважалося, що економічне зростання автоматично веде до підвищення добробуту, тому спеціальні заходи в цій галузі відкладалися, поки країна не досягне рівня інших країн. У 1960-і рр. близько 60 % державних інвестицій йшло на розвиток промислової інфраструктури і лише незначна частина вкладалася в соціальну сферу.

Забезпечення швидких темпів економічного зростання вимагало високого рівня нагромадження. Воно майже цілком забезпечувалося внутрішніми заощадженнями, кожен компонент яких був крупним за міжнародними стандартами. У зв'язку з цим реальні дисконтні ставки були нижчі, ніж в інших країнах, що створювало умови для зростання інвестицій (табл. 6.1).

Таблиця 6.1

НОРМА ЗАОЩАДЖЕНЬ, %

Показники по країнах до 40-х рр. ХХ ст.	1950—1959 рр.	1960—1984 рр.	1990—1995 рр.
Японія, 11,7 (1869—1938 р.)	30,2	32,5	32,5
Британія, 12,3 (1860—1929 р.)	16,2	18,2	20,5
Німеччина, 20,9 (1851—1928 р.)	26,8	23,7	23,7
Італія, 12,9 (1861—1930 р.)	19,8	21,0	20,7
США, 18,7 (1869—1938 р.)	18,4	18,0	15,9

Висока норма нагромадження відбивала велетенський розмах нового будівництва і переустаткування виробничого апарату, що існував. Основні кошти йшли на створення нових виробничих потужностей. Це забезпечувало високий ступінь новизни устаткування — його середній вік підтримувався на рівні 5,5—6 років (у США — 9 років). Організація серійного виробництва забезпечувала високу ефективність капітальних вкладень.

Основні капіталовкладення направлялися в активні елементи основного капіталу. Їх норма в 1,5—2 рази перевершувала відповідний рівень інших провідних індустріальних країн, становлячи 16—19,4 % ВВП.

Керівна роль держави на основі напрямки розвитку господарства. Вона приймає участь у становленні окремих галузей. Вся господарська діяльність підпорядковується загальнонаціональними інтересам, де високо розвинене почуття національної гордості

ті. У країні сформовано найвищий рівень організованості, якості продукції, технологій, але не найвищої зарплати. «Якщо робітник має час поправити краватку — значить він не зайнятий роботою» — девіз на «Міцубісі».

В умовах державного регулювання та широкої підтримки розвивалося сільське господарство, основу якого становлять дрібні ферми. Наймана праця й орендні відносини не одержали тут широкого розповсюдження. Тільки 7 % господарств мають понад 2 га землі, а 70 % усіх господарств одержують свої доходи поза галуззю, в основному в промисловості і сфері послуг. Власники дрібних земельних ділянок працюють у себе в господарстві лише у святкові і вихідні дні. Держава є монопольним покупцем багатьох видів сільськогосподарської продукції за цінами, вищими від світових. Ця підтримка створює штучний клімат для даної галузі.

Особливість економічного устрою — *вертикальна інтеграція фірм*, їх групування, що пронизує всю систему ділових відносин у країні. Розрізняються два рівні чи типи утворення економічних угруповань. Перший — традиційний для більшості західних країн. Він базується на переплетенні капіталу та особистої унії. Унікальність японської господарської системи визначається наявністю груп (*кейрецу*), які є об'єднаннями великих компаній із дрібними та середніми, що базуються на зв'язках різних видів, головними з яких виступають виробничі, обумовлені головними фірмами.

У зв'язку з тим, що *кейрецу* не є жорстко залежними організаціями, як, наприклад, вертикально інтегровані корпорації в США, а сукупністю жорстких та слабких взаємозв'язків, доцентрових та відцентрових тенденцій, це дозволяє їм легше пристосовуватися до вимог зовнішнього середовища.

Ринок, що функціонує на такій основі, усередині групи вигідніше для всіх його учасників, ніж вільний ринок наявних товарів. Тут нижчий ступінь ризику, нижчі витрати за угодами. На дрібних підприємствах нижчий рівень заробітної плати. Це служить однією з причин того, що в країні зберігається значна різниця в рівнях заробітної плати між великими, середніми і дрібними компаніями. У середньому заробітна плата на останніх становить близько 60 % оплати зайнятих на великих підприємствах.

Особливість економічної моделі полягає в єдності державного апарату і великого капіталу у вирішенні загальних проблем. Основні цілі і завдання загальнонаціональних планів економічного розвитку конкретно втілюються в змісті внутрі-

шньокопоровативних планів, що мають директивний характер. За рахунок цього утворюється складна, взаємозв'язана система планування. Внутрішньокопоровативні плани у свою чергу також враховуються при розробці загальнодержавних програм через механізм консультацій з найбільшими об'єднаннями приватних компаній — «Міцубісі», «Кейданрен», «Дюкай», «Ніккейрен», а також з відповідними асоціаціями та фінансово-промисловими групами.

По суті справи, у Японії проявилася чітка тенденція формування моделі економічного самоврядування без поєднання її з акціонерною власністю. Юридичні особи купують акції для забезпечення стабільності зв'язків з тими чи іншими фірмами. Система взаємного утримання акцій майже цілком виводить компанії з-під впливу коливань на фондовій біржі та зовнішньої скупки акцій. Встановлення довгострокових зв'язків між банками та компаніями забезпечується не тільки через взаємне володіння акціями, а й через кредитування.

6.2. Управління фінансами приватних та державних підприємств

В Японії склалося чітке розмежування сфер вкладання капіталу: приватного — у виробничу сферу, державного — в інфраструктуру. Тому в Японії державний сектор не виступає серйозним конкурентом у жодній з галузей виробництва, і його функціонування власне кажучи цілком підлегле інтересам приватних корпорацій.

Державний сектор в Японії невеликий. Американський дослідник Р. Семюельс називає Японію країною «державної політики без державної власності».

В 1990-х рр. у державному секторі економіки Японії на рівні центрального уряду нараховувалося 5 казенних і 94 акціонерні компанії та пайові товариства, у тому числі 7 будівельних фірм, 13 банків та інших фінансових установ і 68 організацій за участю державного капіталу.

Серед акціонерних компаній та пайових товариств багато некомерційних установ: інститути та лабораторії, зайняті фундаментальними дослідженнями і гуманітарними науками; японський фонд економічного співробітництва; фонд підтримки мистецтв; центр науково-технічної інформації; японський фонд культурного обміну.

У багатьох акціонерних компаніях та пайових товариствах держава (в особі глави відповідного міністерства) — єдиний чи головний акціонер, але в середньому частка участі уряду в їх капіталі складає 38,3 %

У державному секторі економіки Японії на місцевому рівні діє близько 8300 підприємств, з них 3650 — казенні: водопровід, газо- і тепlopостачання, каналізація, міський транспорт, лікарні. Інші — акціонерні та пайові, зайняті будівництвом та експлуатацією муніципального житла, платних автомобільних доріг, поштових споруджень, критих ринків.

Серед головних функцій державних підприємств відсутня функція участі в матеріальному виробництві, що займає важливе місце в діяльності державного сектора ведучих країн Західної Європи.

У деяких галузях існують державні та напівдержавні підприємства. Однак основний напрямок їх функціонування — не виробнича діяльність, а проведення наукових досліджень та розробок, надання фінансової та технічної допомоги з метою раціоналізації і прискорення технічного прогресу, а також розробка різних організаційних питань.

Специфічна система кредитування компаній була створена ще на першому етапі післявоєнного розвитку. Суть цієї системи полягала в тому, що під гарантії Міністерства фінансів та Центрального банку Японії комерційні банки надавали максимальні кредити великим компаніям. Це забезпечувало надзвичайно стабільні умови підприємницької діяльності компаній у фінансовому відношенні.

Така *система непрямого фінансування* знижує необхідність викидання своїх коштів на ринок капіталу. При прямому фінансуванні через кредитний ринок структура виробництва і управління повинна забезпечувати високий рівень прибутку, щоб залучати інвесторів. При непрямому фінансуванні банкам важливий не високий прибуток, а стратегія розширення своєї частки на ринку, тому що банки очікують продовження одержання великих позичок, які допускають великі виплати по них. Крім того, взаємне володіння акціями допускає взаєморозрахунок, а звідси високі дивіденди втрачають сенс. В інтересах розвитку підприємства важливіше наращувати внутрішні резерви і капіталовкладення, збільшувати доходи від зростання вартості акцій.

Важливе місце в системі регулювання займають *процентні ставки і валютний контроль* з поділом внутрішнього та світового ринків. *Комітет з політики* Центрального банку Японії

(вищий орган прийняття рішень банком) встановлював депозитні і позичкові ставки в межах мінімуму. Депозитний відсоток по кожному виду, короткостроковий відсоток і прив'язана до нього вся система процентних ставок прямувала за рухом офіційної облікової ставки. Поряд з кількісним обмеженням банківського кредитування це дозволяло до початку 1970-х рр. ефективно здійснювати пряме кредитно-грошове регулювання, а також занижувати витрати залучення коштів банками і певною мірою капітальні витрати компаній. У 1970-і рр. почалася лібералізація процентних ставок на фінансових ринках, що включала не тільки звільнення позичкового відсотка, а й відсотка по депозитах та інших інструментах мобілізації коштів банками і підприємствами, що довгий час встановлювався на заниженому рівні.

Головна особливість регулювання державних підприємств в Японії полягає в тому, що за їх роботу відповідає не якась одна регулююча інстанція, а ціла ієрархія хазяїв. Казенні підприємства підзвітні *Парламенту*. Він приймає рішення за планами і виконанням спеціальних рахунків центрального бюджету, в які оформлені баланси цих підприємств. Парламент затверджує ціни, плани розвитку, обсяги, джерела фінансування та програми використання прибутку. Монетний двір, видавництва і спиртова монополія безпосередньо підзвітні *Міністерству фінансів*, що крім того відповідає за видачу бюджетних кредитів; пошта і поштові ощадкаси — *Міністерству зв'язку* і т. д.

При зміні відпускних цін (тарифів) потрібно обов'язкова згода *Управління економічного планування*, що відповідає за те, щоб ці тарифи не стали причиною загальної дестабілізації цін. *Урядова фінансова інспекція* перевіряє періодично стан справ на підприємствах.

На місцевому рівні діє подібна модель керування фінансами державних підприємств.

Представницька група приватних фінансових організацій — звичайні банки, серед яких виділяються 11 найбільших, так званих міських банків, які мають широку мережу по всій Японії і активні у міжнародному бізнесі. Діяльність регіональних банків (близько 130) обмежена певною територією.

Інша група приватних фінансових організацій — різні спеціалізовані фінансові установи: 1 спеціальний банк для здійснення валютних операцій, 3 банки довгострокового фінансування, 7 траст-банків, що також спеціалізуються на довгостроковому фінансуванні. У складі спеціалізованих фінансових організацій

для дрібного і середнього бізнесу в Японії існують приблизно 450 кредитних асоціацій кооперативних організацій і близько 400 кредитних союзів. Є також 47 трудових банків, які працюють з невеликими коштами працівників. Серед інших фінансових організацій є 30 компаній страхування життя, 24 компанії майнового страхування і 270 компаній по операціях з цінними паперами.

По мірі того як у світі розгорталися процеси оптимізації фінансового ринку, ставала усе більш очевидною низька конкурентноздатність японських фінансових установ, що працювали в тепличних умовах опіки з боку держави. У той же час почала з'являтися стурбованість щодо можливої ізоляції японського ринку в результаті того, що державне регулювання не допускало на нього інших партнерів. А коли на світовому фінансовому ринку з'явилася нова валюта, «євро», виникли побоювання, що статус ієни почне неухильно знижуватися. В листопаді 1996 р. прем'єр Рютаро Хасимото, незважаючи на відчуття кризи, що насувалася, не коливаючись, прийняв рішення запровадити в життя японську версію «Біг бенга». Основою японського варіанта «Біг бенга» була трансформація ролі *Міністерства фінансів*. Якщо раніше воно опікувало компанії в їх діяльності, то тепер його функції стали зводитися до інспекційної перевірки цієї діяльності пост-фактум.

До кінця березня 1999 р. позики, що не поверталися, у ведучих японських банків склали 20,82 трлн ієн. А по підрахунках *Агентства фінансового нагляду* сума проблемних позик в усіх банках досягала 41,58 трлн ієн. З обліком же положення усіх фінансових організацій (включаючи регіональні банки, кредитні асоціації і кооперативи, сільськогосподарські кооперативи й ін.) загальна сума таких проблемних позик збільшилася до 80,57 трлн ієн, досягаючи 11,6 % загальної суми виданих кредитів.

Фінансові організації Японії змушені були продовжувати працювати з цим важким вантажем на плечах. Вони вживали різних заходів для полегшення свого тягаря, зокрема списуючи позики і вишукуючи резерви. Ще один шлях рятуння від неповернених позик полягав у тім, щоб частково перетворити їх, наприклад, у цінні папери, що могло б виявитися прибутковим в майбутньому. Однак операції таких операцій виявилися обмеженими. У підсумку фінансові установи понесли збитки. У 1999 фін. р. тільки 2 з 17 ведучих японських банків (Японський банк довгострокового кредитування та Японський кредитний банк) закінчили свою діяльність з прибутком.

6.3. Бюджетний устрій та бюджетна система Японії

Японія — конституційна монархія. Відповідно до діючої з 1947 р. конституції імператор є «символом держави і єдності народу», його статус визначається волею всього народу, якому належить суверенна влада.

Вищий орган державної влади і єдиний законодавчий орган — Парламент, що складається з двох палат: *Палати представників* (512 депутатів) і *Палати радників* (252 депутати). Термін повноважень депутатів Палати представників — 4 роки, Палати радників — 6 років (з переобранням половини складу кожні три роки). Виконавча влада здійснюється кабінетом міністрів на чолі з прем'єр-міністром.

Крім традиційного фінансування країни через поточний бюджет, дохідна частина якого формується за рахунок податків, у Японії існує і паралельна, теж державна, система фінансування економічних проєктів, але із залученням позабюджетних, у традиційному розумінні, коштів. Ця система називається *Програмою фінансових інвестицій та позик* і використовується для розвитку пріоритетних, з погляду держави, виробництв та об'єктів. Таким чином, фактично уряд Японії має реальний важіль проведення структурної та промислової політики.

Подібне розмежування в державному фінансуванні має в Японії давню історію. Воно виникло ще в період Мейдзі (1868-1912 рр.) і бере свій початок з рішення уряду в 1878 р. використовувати поштові заощадження громадян з метою промислового розвитку. Видатки по Програмі фінансових інвестицій та позик в останні роки складає 40-45 % загальних бюджетних видатків та 50-55 % всіх невідсоткових видатків.

Крім джерел надходження коштів, Програма державних позик та інвестицій відрізняється від загальнодержавного бюджетного фінансування і тим, що її кошти виділяються на умовах зворотності, терміновості і платності. Капіталовкладення і позики, отримані компаніями в рамках цієї програми, підлягають повному поверненню з нарахуванням відсотків, які сьогодні встановлюються в основному на рівні приватних кредитних установ.

Програма розробляється урядом одночасно з підготовкою проєкту «звичайного» поточного бюджету, але окремо від нього. Японський інвестиційний бюджет, тобто Програма фінансових

інвестицій та позик також проходить щорічне затвердження в парламенті.

Донедавна ресурсна база цієї «Програми» формувалася за рахунок обов'язкового депонування засобів державних пенсійних і страхових інститутів у спеціальному *Бюро довірчого керування фондами* при Міністерстві фінансів. З 2000 р. вона початку формуватися, головним чином, шляхом розміщення облігацій. У 2001-2002 фін. р. по Програмі фінансових інвестицій і позик державні облігації на суму 10,5 трлн ієн біли розміщені на ринку, облігації ще на 33,4 трлн ієн були прямо закуплені тими інститутами, що раніш депонували свої засоби в Міністерстві фінансів. Нарешті, на суму 1,1 трлн ієн були випущені облігації (без держгарантій) тих інститутів, що безпосередньо фінансують інвестиційні проекти. Вважається, що ці перетворення сприяють підвищенню ефективності «Програми», оскільки нові інструменти, прив'язані до «об'єктивних» ринкових оцінок, замінять «суб'єктивні» рішення урядових чиновників. Зрозуміло, що з чисто статистичної точки зору намічена реформа веде до прискорення росту державного боргу.

6.4. Державний бюджет, склад і структура його доходів та видатків

Доходи та видатки бюджету мають певне групування, яке містить розділи, статті і параграфи. Доходи підрозділяються на 7 розділів, 11 статей і 43 параграфи, витрати — на 13 розділів, 41 статтю і 242 параграфи. Характерною рисою бюджету Японії є те, що невикористані кошти переходять на наступний бюджетний рік.

Для більшої наочності проаналізуємо бюджет Японії на 2001 р., який розглядався фахівцями в тісному зв'язку із Планом відродження Японії (табл. 6.2). І хоча цей план, за спільною думкою, не являє собою науково обґрунтованої схеми прогресу Японії в XXI столітті, він намічає ряд пріоритетних сфер, які вимагають першочергового розвитку. Серед них виділяються чотири: інформаційні технології, які розглядаються як базисні для економічного ривка; старіюче японське суспільство; поліпшення навколишнього середовища; необхідність відновлення японських міст.

Таблиця 6.2

БЮДЖЕТ 2001 РОКУ ПО СТАТТЯХ

	Проект бюджету, млрд ієн	Зміни, %
<i>Доходи</i>		
Податки, поштові марки й гербові збори	50 727	4,2
Інші доходи	3607	-3,0
Облігації	28 318	-13,2
<i>Разом</i>	82 652	-2,7
<i>Витрати</i>		
Соціальне страхування	17 553	4,7
Освіта й сприяння науці	6613	1,3
Обслуговування боргу	1770	-218
Державні пенсії місцевого самоврядування	1355	-4,9
Податкові гарантії для місцевого самоврядування	16 822	12,7
Оборона	4955	0,4
Громадські роботи	9435	0,0
Економічне співробітництво	954	-3,0
Підтримка малого бізнесу	193	-0,4
Енергетика	612	-3,6
Контроль за продовольством	685	0,1
Трансферт на промислове капіталовкладення	5446	-0,8
Інше	300	-40,0
Резерв на громадські роботи	350	0,0
Резерв	80	—
Фонди регулювання	82 652	-2,7

* У порівнянні з первісним бюджетом на 2000 р.

В 2001 р. уряд витратив на здійснення цього плану 700 млрд ієн. Із цієї суми майже половина направлялася на фінансування приблизно 300 відібраних урядом проектів в області *розвитку інформаційних технологій*. На рішення *проблем старіючого суспільства* націлена розроблена урядом Стратегія досягнення нових рубежів у медицині. Вона містить у собі цілий комплекс мер, які покликані сповільнити ріст чисельності важкохворих або ж страждаючих від старечого слабоумства. У сфері *захисту навколишнього середовища* найбільша увага приділяється заходам щодо скорочення шкідливих викидів в атмосферу, а також по запобіганню глобального потепління. Велика увага в бюджеті приділяється *фінансуванню громадських робіт*. Це означає, що уряд як і раніше вважає, що за допомогою широкої програми громадських робіт воно зможе повернути економіку Японії на шлях нормального поступального розвитку. У програмі на перше місце висунуте спорудження нових ліній швидкісних залізниць; проекти, що належать до інформаційних технологій; заходи щодо поліпшення навколишнього середовища, а також дорожнє будівництво.

Якщо говорити про соціальні аспекти бюджету, то витрати на соціальне страхування уперше досягли в ньому суми в 17 трлн ієн і склали 36 % всіх витрат бюджету. Це збільшення майже на 5 % у порівнянні з бюджетом 2000 р. Витрати на підтримку зайнятості відображають зміну урядового курсу — з фінансування мер прямої підтримки зайнятості на стимулювання переливу робочої сили в зростаючі сектори економіки. Зокрема, на 30 % виявилися скороченими субсидії тим компаніям, які замість звільнень персоналу переводять його у філії або відправляють у примусові відпустки. І нарешті, витрати бюджету на оборону визначені в 4,95 трлн ієн, що означає зріст на 0,4 %. На 1,1 % збільшені витрати на зарплату й харчування військовослужбовців.

У загальному обсязі загальнодержавних податкових надходжень в останнє десятиліття спостерігається тенденція до збільшення частки непрямих податків, на які в 2002 р. прийшлося 43,3 % (у 1990 фін. р. — 26,3 %). Основу фіскальних зборів складає прибутковий податок — 31,8 %, корпоративний — 21,6 %, податок на спадщину — 3,3 %, споживання — 20,7 %, алкоголь — 3,7 %, тютюнові вироби — 1,8 %, бензин — 7,5 %, дорожні збори — 2,5 % та інші.

У порівнянні з іншими країнами *частка неподаткових надходжень* у Японії досить висока. Сюди входять доходи від орендної

плати, продажу земельних ділянок та іншої нерухомості, пені, штрафи, доходи від лотерей, позики і т. п.

Особливість Японії полягає в тому, що показник питомої ваги державних витрат у ВВП країни є одним з найменших серед показників розвинутих країн (9,3 % у 1991 р.). *Реалізація державного бюджету* здійснюється в трьох основних формах: прямі виплати (в основному на утримання адміністративного апарату), витрата коштів по спецрахунках (пенсійне забезпечення, соціальне страхування, громадські роботи, оборона) і фінансова допомога місцевим адміністраціям.

Величезну частину видатків державного бюджету становлять *соціальні витрати*. А серед них — пенсії по старості й інвалідності. Це пов'язано з тим, що чисельність даної категорії постійно зростає і до 2025 р. досягне 5,2 млн чоловік проти 2 млн у 1993 р. Крім того, через зростання тривалості життя і збільшення періоду трудової активності цієї категорії населення, а також недостачі молодій робочій силі люди похилого віку стануть важливим компонентом ринку праці. Пенсійна система Японії досить складна і багатопарова. Коштами державного бюджету забезпечується 1/3 виплат базової пенсії. Інше виплачується за рахунок різних пенсійних фондів.

За рахунок бюджету фінансується в Японії так звана *суспільна допомога*. Вона охоплює тих, хто сам не може забезпечити мінімальний рівень життя. Така допомога надається на основі Закону «Про гарантії прожиткового мінімуму» і виплачується за сімома номінаціями: на повсякденні потреби, освіту, житло, медичне обслуговування, материнство, по безробіттю, на похорони. У середині 1990-х рр. її одержували 0,7 % населення проти 2,4 % у 1951 р., коли закон був прийнятий. До 2025 р. планується підняти витрати на соціальне забезпечення і, зокрема, підвищити рівень соціальної захищеності всіх нужденних. 75 % виплат по суспільній допомозі надаються з центрального бюджету, 25 % — з бюджетів місцевих органів влади.

Реалізуючі програму науково-технічного прогресу, уряд Японії збільшує державні *асигнування на НДДКР*. Особлива увага, що приділяється науці й освіті, пояснюється тим, що вони перетворилися в головний структурний фактор економічного зростання: якщо в 1960-1970 рр. приріст ВВП забезпечувався за їх рахунок на 57 %, то в 1985-1995 рр. цей показник піднявся до 75-80 %. Серед витрат на науку 13 % становлять асигнування на соціальні науки, а 87 % — на природні і технічні. В найближчі роки намічено ліквідувати існуючий перебік у фінансуванні.

За рахунок державного бюджету фінансуються дорожнє будівництво, роботи з розвитку авіаційного і залізничного транспорту, системи зв'язку, витрати з ліквідації наслідків стихійних лих і т. п.

Що стосується *військових витрат*, то їх рівень у Японії, у порівнянні з іншими розвинутими індустріальними країнами, ще до недавнього часу був досить низький. Військові витрати в Японії не виходили за межі 1 % ВВП. Протягом тривалого часу США служили буфером у регіоні і забезпечували оборону Японії. В даний час за всіма оцінками, Китай і Японія входять у п'ятірку світових лідерів в галузі військових бюджетів. Військові витрати Японії, за даними Центру оборонної інформації, у 2002 р. склали 47 млрд дол.

Щорічно росте така стаття бюджету, як *витрати по державному боргу*. У 1997—1998 рр. їхня частка становила 21,7 %. Наприкінці 1997 р. парламент Японії прийняв закон «Про реформу фінансової системи», де запропоновано до 2000 р. домогтися, щоб витрати поточного року не перевищували витрати попереднього.

Встановлено такі показники витрат на 2000 фін. р. у порівнянні з 1997 р.: збільшені витрати на соціальне забезпечення приблизно на 6 %, витрати на заохочення науки і техніки — на 5 %; збережені в колишніх розмірах витрати на культуру й освіту, оборону, на заходи у сфері енергетики, на підтримку малого і середнього підприємництва; зменшені витрати на підприємства суспільного сектору більш ніж на 7 %, на урядову допомогу країнам, що розвиваються, — на 10 %, на дотації органам місцевого самоврядування — на 27 %.

6.5. Бюджетний процес і державний фінансовий контроль у Японії

Фінансовий рік у Японії починається 1 квітня і закінчується 31 березня наступного року. *Підготовка проекту бюджету здійснюється Міністерством фінансів і його департаментами*. Інші міністерства і відомства готують пропозиції щодо обсягу і структури своїх бюджетів, а також з деяких інших фінансових питань і не пізніше 31 серпня направляють відповідні документи в бюджетний департамент міністерства фінансів.

Бюджетний департамент Міністерства фінансів з вересня по грудень розглядає матеріали, що надійшли, порівнює ці запити з

передбачуваними доходами і на їх основі розробляє проект бюджету. Проект направляється для узгодження в *Управління економічного планування*, а потім — на розгляд *Кабінету міністрів*.

Після схвалення Кабінетом міністрів уряд вносить виправлення, у січні представляє проект бюджету на затвердження в *Парламент* і намагається забезпечити його прийняття до початку нового фінансового року. Після обговорення в Бюджетній комісії Парламент затверджує бюджет у вигляді закону.

Відповідно до Конституції Японії Парламенту належить виключне право розпоряджатися державними фінансами.

Виконання бюджету здійснюється Міністерством фінансів та іншими міністерствами і відомствами. *Касове обслуговування* бюджету здійснює Японський банк і його відділення. Міністерства і відомства в межах встановлених їм видатків представляють у Міністерство фінансів свої платіжні кошториси, які міністерством розглядаються і затверджуються. Далі копії кошторисів направляються в Японський банк і останній здійснює відповідні операції.

Контроль за витрачанням затверджених асигнувань проводиться поквартально у формі звітів міністерств і відомств. Контролери Міністерства фінансів вивчають отримані звіти, перевіряють дані і складають загальний звіт про виконання бюджету з доходів та видатків. Загальний звіт представляється уряду, що, у свою чергу, відправляє його на розгляд *Ревізійного бюро*. Після того як Ревізійне бюро дасть висновок, звіт затверджується урядом і передається на розгляд та затвердження в Парламент.

При чисельності населення Японії в 127 млн чоловік штатний склад *Національного податкового управління* (ННУ) складає 56466 службовців. В організаційному плані ННУ складається з центрального апарата (651 чіл. — 1,2%), 11 регіональних податкових бюро, регіональної податкової інспекції о. Окінава і 524 податкових інспекцій, де працює 54 974 співробітника (97,4% від усього штатного складу), а також Податкового коледжу — 363 чіл. (0,6%) і Національного податкового трибуналу — 478 чіл. (0,8%) з його філіями, де відбувається оскарження правильності нарахування податків.

Керівництво практичною роботою в сфері виявлення та припинення податкових порушень на підставі «Закону про контроль за порушеннями в сфері загальнодержавних податків» покладено на директора *Департаменту перевірок і кримінального розслідування*, у структуру якого входить Відділ аудита, Відділ кримінального розслідування і Відділ по міжнародному співробітництву в галузі

розслідувань. *Регіональні податкові бюро* мають аналогічну побудову, і, крім того, вони мають у своєму штаті спеціальних слідчих, в обов'язок яким ставиться збір інформації й ідентифікація потенційних випадків для кримінального розслідування.

Податкові інспекції на місцях наділені лише правом виявлення порушень, маючи у своєму штатному складі групи аудита фізичних осіб, корпоративного сектора й у деяких випадках групи, що займаються оподаткуванням сфери виробництва алкогольних напоїв.

У 2001 р. по всій Японії було розслідувано 212 справ по ухилянню від сплати податків, з яких 151, чи 71,2 %, було передано в прокуратуру, що як має судову перспективу. Для порівняння в 1985 р. розглянуто 259 справ, з яких 201 справа, чи 77,6 %, було передано в прокуратуру.

Вищенаведені статистичні дані свідчать про ефективну роботу податкових органів, що спираються як на історично сформовані традиції впровадженого в масову свідомість законотворчості як природної для більшості японців форми соціального поведінки, так і на детально розроблену законодавчу базу. Разом з тим, не можна не відзначити, що податкове законодавство Японії досить об'ємно, багато актів відрізняються великим числом статей, складністю норм і термінології. Розібратися в цих документах у багатьох випадках під силу лише службовцем податкових органів та фахівцям з податкових проблем.

З 1951 р. діє інститут уповноважених податкових консультантів, чисельністю близько 70 тис. чоловік, що мають відповідні ліцензії. Організаційно вони об'єднані в професійні асоціації, що тісно співробітничать із ННУ, і на комерційній основі виконують усю практичну роботу з нарахування податків та подачі документів як юридичних, так і фізичних осіб в умовах діючого порядку самодекларування податків після підрахунку річного доходу платників податків.

6.6. Бюджети місцевих органів влади, фінансове вирівнювання

У Японії усього нараховується 14 округів і 47 префектур, які об'єднують 3045 міст, селищ, районів із самостійним бюджетом.

Доходна частина місцевих бюджетів складається з податкових і неподаткових надходжень (рис. 6.1).



Рис. 6.1. Структура доходів місцевих органів влади Японії в 1990-х рр.

У 1990-х рр. загальні доходи місцевих органів управління становили 80,41 трлн ієн. З них *власні податкові надходження* — 33,45 трлн ієн, або 41,6 % дохідної частини місцевих бюджетів; 14,33 трлн ієн, або 17,8 %, дали *відрахування від загальнодержавних податків*; 10,65 трлн ієн, або 13,2 %, становили *дотації держави на здійснення загальнонаціональних заходів*; інші 21,98 трлн ієн, або 27,3 % доходів місцевих бюджетів, — це *неподаткові надходження, включаючи позики*.

Дана діаграма свідчить про те, що в Японії місцеві податки не домінують у місцевих бюджетах, становлячи менше половини їх дохідної частини. Це відрізняє японську податкову систему від північноамериканської, де місцеві податки перевищують 2/3 бюджету муніципалітетів. Місцеві органи влади Японії мають право регулювання своїх податків, але не встановлення їх.

За рахунок коштів місцевих органів влади в Японії фінансуються розвиток виробничої інфраструктури, заходи, пов'язані з ліквідацією наслідків стихійних лих. Крім того, через місцеві бюджети здійснюються витрати на підготовку робочої сили, виплату різної допомоги, пенсій. Значна частина бюджетних коштів витрачається на утримання місцевих органів влади, у тому числі поліції, органів суду і прокуратури.

Вивчаючи видатки місцевих органів влади, необхідно відзначити, що їхня питома вага у ВВП значно більше питомої ваги у ВВП видатків центрального уряду (табл. 6.3).

Таблиця 6.3

**ПИТОМА ВАГА ДЕРЖАВНИХ ВИТРАТ ЯПОНІЇ
У ВВП У 1966—1991 РР., %**

Видатки бюджетів	1966	1971	1976	1981	1986	1991
Видатки центрального уряду	6,2	5,9	8,2	10,5	9,9	9,3
Видатки місцевих органів влади	13,0	14,4	16,9	18,9	17,2	15,4

Особливістю японської податкової системи є тенденція, що спостерігається в останні роки, до збільшення частки місцевих податків. Так, у 2002 фін. р. із загальної суми усіх фіскальних зборів у 79,70 трлн ієн місцеві податки склали 33,42 трлн ієн. Для порівняння — у 1985 фін. м. ці цифри склали 64,26 трлн ієн і 23,31 трлн ієн відповідно. Незважаючи на це, величина податкових надходжень, що збираються на місцях, не дозволяє місцевим органам влади належним чином виконувати свої функції і, насамперед, фінансувати систему освіти, суспільні роботи, сферу соціального забезпечення й інші. Так, дефіцит місцевих бюджетів у 2000—2001 фін. р. дорівнював 2,5 % від ВВП.

На відміну від державних, місцеві податки характеризуються, як правило, множинністю і регресивністю. Їх ставки не враховують доходів платників податків.

У місцевих податках вирішальна роль належить *прямим податкам*. Юридичні особи сплачують префектурний прибутковий податок у розмірі 12,3 % від державного, що дає ставку 1,67 % від прибутку і міський (селищний, районний) прибутковий податок у розмірі 12,3 % від державного, чи 4,12 % від прибутку. Крім того, прибуток служить джерелом виплати податку на підприємницьку діяльність, що надходить у розпорядження префектур; його ставка 10,71 %. Ставки місцевих податків на прибуток корпорацій невисока, а їх частка в доходах місцевих бюджетах незначна — 4,7—6 % (розраховується від суми загальнонаціонального податку). Дані податки стягуються незалежно від розмірів прибутку корпорацій. Однак місцеві податки включаються корпораціями у витрати виробництва.

Фізичні особи сплачують прибутковий префектурний податок по ставках 5, 10, 15 % у залежності від суми доходу. Крім цього існують місцеві прибуткові податки. Крім цього кожен громадянин Японії незалежно від величини доходу сплачує податок на жителя в сумі 3200 ієн у рік. До прямих податків відносяться і деякі місцеві майнові податки.

З місцевих *непрямих податків* слід зазначити податок на тютюн, бензин, на ресторани та бари, на споживання електрики та газу. За рахунок засобів місцевих органів влади в Японії фінансується розвиток виробничої інфраструктури, заходи, зв'язані з ліквідацією наслідків стихійних лих.

Крім того, через місцеві бюджети проводяться витрати на підготовку робочої сили, виплату різних посібників, пенсій. Значна частина бюджетних засобів витрачається на утримання місцевих органів влади, у тому числі поліції, органів суду та прокуратури.

У Японії склалася стійка практика перерозподілу фінансових ресурсів з держбюджету у вигляді щорічних субсидій, що у 2002 фин. м. склали 17,39 трлн ієн при загальному його розмірі 81,78 трлн ієн. Крім того, державою оплачується частина внутрішніх запозичень префектур у вигляді облігацій, що не може бути погашена за рахунок їх власних бюджетів.

З метою перерозподілу фінансових ресурсів для вирівнювання фінансового потенціалу префектур у Японії створена спеціальна установа — *Фонд фінансового вирівнювання*. Формується він у складі бюджету центрального уряду. З метою визначення територій, які мають право на одержання коштів з Фонду вирівнювання, розраховуються бюджети так званих стандартних територій. Стандартною вважається *префектура* з чисельністю населення 1,7 млн чоловік і площею 6900 км² і *муніципалітет* з такими показниками: 100 тис. осіб і 160 км². Бюджетна діяльність місцевих органів поділяється на *6 категорій*: охорона громадського порядку, громадські роботи, освіта, соціальне забезпечення, сприяння ринку зайнятості і розвитку промисловості й економіки. Для кожної категорії визначається одиниця виміру витрат і загальні витрати. Сума витрат за всіма категоріями діяльності дає показник *базових фінансових потреб стандартної території*. Базові фінансові потреби стандартної території коригуються на коефіцієнти модифікацій для визначення *базових фінансових потреб реальних територіальних органів влади*. Використовується ціла система коефіцієнтів модифікацій: *видові* — розраховуються на основі одиниці витрат на утримання кожної галузі, наприклад, на одного учня середньої і вищої школи, на одного учня академіч-

ного, технічного чи сільськогосподарського навчального закладу і т. п.; *економії* за масштабами — застосовується, якщо розширення обсягів бюджетної діяльності веде до зниження окремих складених витрат; *густота* населення — враховує збільшення видатків у залежності від густоти населення; *спеціальні* — коригують соціально-економічні, інституціональні та інші відмінності окремих територій;

зонально-кліматичні — коригують витрати територій з холодним кліматом; *демографічні* — застосовуються для територій з високими темпами зростання чисельності населення; *буферні* — передбачають різке зменшення обсягів фінансування у випадку падіння показника, що вимірюється, наприклад чисельності населення; коефіцієнти *бюджетної прибутковості територій*.

Після розрахунку витрат за окремими категоріями з урахуванням коефіцієнтів модифікацій визначаються сумарні базові фінансові потреби кожної реальної території. Базові фінансові потреби, розраховані таким способом, є основою для наділення територій базовими доходами. Префектурам за рахунок Фонду вирівнювання гарантується базовий дохід в обсязі 80 %, а муніципалітетам — в обсязі 75 % від їх базових фінансових потреб.

Фонд вирівнювання формується за рахунок таких відрахувань: 32 % надходжень особистого прибуткового податку, податку на прибуток корпорацій і акцизу на алкогольні напої; 24 % надходжень податку на товари і послуги; 25 % надходжень від акцизу на тютюнові вироби.

У ході проголошеної урядом Дзюнітіро Коїдзумі бюджетної реформи передбачається переглянути діючу систему убік скорочення дотацій центра місцевим органам влади при одночасній передачі їм деяких повноважень по повному стягуванню визначених податків на місцях і скасуванні частини податкових субсидій, що йдуть, зокрема, на погашення внутрішніх позик префектуральних органів влади.

6.7. Тенденції та проблеми розвитку фінансової системи Японії

Сьогодні японська економіка переживає складний період свого існування: потерпає від надмірно жорстокої монетарної політики, суворо контролюється і лише іноді відкривається новим учасникам. Майже депресивний стан японської економіки з початку 90-х років XXI століття не робить істотного впливу на

світову кон'юнктуру, оскільки ця країна усе ще залишається досить закритою: лише 10 % її величезного внутрішнього попиту покривається імпортом. Інша справа вплив банківської системи Японії на світову економіку.

Роль японських фінансових інститутів у світовій економіці досить значна: 9 з 10 найбільших по активах банків миру — японські. Розмір японських фінансових інститутів такий, що банкрутство лише одного з них може дестабілізувати всю світову фінансову систему. Золотовалютні запаси країни перевищують 130 млрд дол. Наприкінці 1997 й в 1998 р. японську економіку вразила найсильніша фінансова криза країн Південно-Східної Азії, що викликала падіння курсу акцій і курсу ієни.

У чому причини значного зниження темпів економічного росту Японії за останні 20 років після феноменального періоду «економічного чуда»?

Подібно ряду інших країн (Швеція, США до «рейганоміки», Велика Британія до «тетчеризму»), Японія, потрапила в пастку надмірного державного втручання в економіку, вчасно не скорегувала економічну політику у бік лібералізму, більшої підтримки ринку й приватного підприємництва. Непосильний тягар держави, обмеження виробників і конкуренції, бюрократизація чиновницького апарата, монополізм у ряді галузей привели до росту витрат виробництва, погіршенню позицій країни в сучасній світовій економіці.

В 1997 р. японський уряд прийняв довгострокову (до 2010 р.) програму економічних реформ, що передбачає створення й розвиток нових перспективних галузей промисловості й сфери послуг. Програма реформ спрямована насамперед на усунення бюрократичних перешкод й обмеження ролі державного апарата в економіці, а також форсування НДДКР, поліпшення фінансування, розвиток структури телекомунікацій.

Іншим важливим елементом пакета реформ є заходи щодо скорочення витрат, що обтяжують економіку Японії в значно більшому ступені, чим в інших промислово розвинених країнах. Високий рівень витрат виробництва на японських підприємствах пояснюється багато в чому державною опікою й монополізацією ряду галузей. Це стосується, зокрема, перевезення вантажів усередині країни, постачання електроенергією й рідким паливом, телефонно-телеграфного зв'язку, фінансових послуг. Цікаво, що ніхто в Японії не говорить про програми «прискорення» росту машинобудування, хімії або чорній металургії, як це було раніше

в нашій країні. Мова йде про вдосконалювання виробничої інфраструктури, фінансової системи, соціальної сфери.

Збільшення світової економічної рецесії після 11 вересня 2001 р. призвело до зниження попиту на японські товари на зовнішніх ринках і до нових проблем японських корпорацій та тісно пов'язаних з ними банків.

Обсяг промислового виробництва в Японії упав до найнижчого рівня за 13 років, знизившись на 0,3 %, ВВП скоротився на 1,2 %. Кількість безробітних у країні становить 3,6 млн чоловік, що є абсолютним рекордом. У 2001 р. бюджетний дефіцит досяг 34,5 трлн дол., що становить 6,9 % від розміру ВВП. Обсяг довгострокової державної заборгованості становить 570 трлн ієн — 114 % від розміру ВВП. Подібного роду показники значно перевищують допустимі нормативи для країн, які хочуть приєднатися до системи єдиної європейської валюти.

У країні дефляція: внаслідок падіння споживчого попиту на 1,7 % ціни на товари знижуються, а реальні розміри боргових зобов'язань у ієнах зростають і компаніям усе складніше за них розраховуватися через реалізацію товарів і послуг. Однак причиною сформованої ситуації є те, що протягом 12 років у країні спостерігався надмірно високий рівень заощаджень. За період з 1990 р. по 2001 р. сукупний профіцит міжнародного платіжного балансу Японії досяг 1 трлн 190 млрд дол. Японія є найбільшим у світі нетто-кредитором. Крім цього, розмір грошових активів, які належать фізичним особам, становить 12 трлн дол.

Усі державні позики є не новими і можуть бути погашені лише на території Японії. Свідченням високого ступеня надійності облігацій японських державних позик є їх низький рівень прибутковості. Сьогодні на фондовій біржі державні облігації з 10-річним терміном погашення котируються, виходячи з рівня їхньої прибутковості приблизно 1,3 % на рік. Це безпрецедентно низька у світовій практиці норма прибутковості.

Недавно міжнародні рейтингові агентства «Moody's» і «S&P» знизили рейтинг японських облігацій державної позики, однак у результаті цього їхня вартість, навпаки, зросла. Людям, які інвестують власні кошти, властива обережність, і те, що інвестори здобувають традиційно низькоприбуткові облігації японської держпозики, свідчить про високий рівень їхньої надійності.

Японські кредитно-фінансові установи дійсно акумулювали значні обсяги ризикованої заборгованості. Незважаючи на те, що кожен рік ця заборгованість частково погашається, у цілому вона продовжує рости. Причиною тому є нові банкрутства, жорсткість

правил аудиторської діяльності. Так, кількість банкрутств серед японських компаній у січні 2002 р. виросла у порівнянні з аналогічним періодом 2001 р. на 19,3 %. На кінець березня 2002 р. розміри заборгованості досягли рекордного рівня — 52 трлн ієн або 450 млрд дол. Цей показник дорівнює 8 % від резервів кредитно-фінансових установ країни або 10 % ВВП. Слід сказати, що з названої суми 10,4 трлн ієн припадають на нові банкрутства, а кошти, що залишилися, відносяться до категорії «небезпечної заборгованості» та «заборгованості, яка вимагає зовнішнього управління». У цьому зв'язку в перспективі може виникнути необхідність злиття ряду дрібних і середніх кредитно-фінансових організацій.

Однак провідні кредитно-фінансові організації мають у своєму розпорядженні достатню кількість власних активів, їх частка в капіталі великих кредитно-фінансових установ становить 10 %, що є цілком прийнятним показником за стандартами. Разом з тим довіра японців до кредитно-фінансових організацій не є абсолютною. Відповідно до прийнятого рішення з квітня 2002 р. верхня межа урядових гарантій на термінові депозити встановлена на рівні 10 млн ієн. Як наслідок, сума, що зберігається на подібного роду депозитах, скоротилася більш ніж на 13 %. Кошти були переміщені на депозити з поверненням коштів «за вимогою» з розміром внеску в рамках урядових гарантій. Подібного роду рішення стурбувало кабінет Дж. Коїдзумі, і останній уживає заходів для того, щоб впровадити в практику розрахункові депозити з урядовими гарантіями.

«Загальна лінія» на стимулювання економіки за допомогою збільшення бюджетних витрат залишилася. І якщо результативність цієї політики поки далеко не очевидна, стрімке зростання боргового навантаження зрозуміле (табл. 6.4).

Таблиця 6.4

**БОРГОВЕ НАВАНТАЖЕННЯ ЯПОНЬСЬКОЇ ЕКОНОМІКИ,
% ВІД ВВП (НА КІНЕЦЬ ФІНАНСОВОГО РОКУ)**

Показники	1997	1998	1999	2000
Накопичений обсяг державних облигацій	52,7	60,4	66,8	108,5
Борг центрального уряду (без обліку держгарантій)	75,9	85,1	96,0	152,3
Борг центрального уряду (з обліком держгарантій)	н.д.	н.д.	106,1	164,2

Утім, у 2001 фін. р. нарощування обсягу держоблігацій зв'язано не тільки з нестатками бюджету, але і з реформою «Програми фінансових інвестицій та позик». Звичайне фінансування «пакетів надзвичайних заходів» (з 1992 р. їх було 10, з них 4 — у 1998—2000 рр.) тільки на 35—45 % здійснюється за рахунок коштів центрального уряду (при цьому щораз приймається спеціальний додатковий бюджет). Частина, що залишилася, повинна фінансуватися місцевими органами влади або через «Програму фінансових інвестицій і позик».

Необхідність перегляду діючої податкової системи розділяється всіма організаціями, задіяними у цьому процесі, насамперед через триваючі протягом останнього десятиліття скорочення фіскальних та інших надходжень у скарбницю. Так, за даними Міністерства фінансів, у 2002 фін. р. частка загальнодержавних податкових зборів, а також доходів напівдержавних підприємств і від продажу держмайна склала всього 52,9 % від дохідної частини бюджету.

Така тенденція зберігається і в даний час, що змушує уряд й надалі йти по шляху збільшення внутрішніх запозичень для покриття видаткової частини бюджету. У розглянутому зараз проекті генерального рахунка держбюджету на 2004—2005 рр., що складе приблизно 85 трлн ієн, внутрішні запозичення досягнуть уже 50 % його дохідної частини, перекривши тим самим рекордний до цього рівень у 44,6 % у 2003—2004 фін. році. Таким чином, за даними Міністерства фінансів, кумулятивний борг центрального уряду та місцевих адміністрацій склав в 2003 р. 686 трлн ієн або 138 % ВВП країни (по розрахунках ОЭСР — 151 %).

Верхня палата японського Парламенту прийняла проект бюджету країни на 2004—2005 фін. рік, раніше схвалений нижньою палатою. Відповідно до проекту, бюджет Японії складе 82,11 трлн ієн чи 773,75 млрд дол.

Таким чином, бюджет майбутнього року на 0,4 % менше, ніж у минулому фінансовому році. Скорочення бюджету країни пов'язано зі зменшенням економічної допомоги іноземним державам на 4,8 %, незважаючи на те, що це є одним з основних принципів зовнішньої політики Японії, а також зниженні витрат на оборону і соціальні програми.

Зокрема, Японія має намір значно скоротити обсяг фінансової допомоги Китаєві, у зв'язку зі швидким економічним ростом цієї країни. Проте, Токіо як і раніше обіцяє надавати підтримку міжнародній коаліції в Іракові й Афганістану. До 2007 р. Японія планує витратити на відновлення Іраку 5 млрд дол., з них близько

940 млн дол. закладені в проект бюджету на новий фінансовий рік.

Витрати на оборону, відповідно до проекту бюджету, скоротяться на 1 %, незважаючи на те, що уряд планує в 2004 р. придбати нові протиповітряні ракетні системи Patriot.

У бюджет Японії також закладене скорочення витрат на освіту на 4,1 % і зменшення витрат на програми суспільних робіт на 3,5 %.

Незважаючи на міри, прийняті для контролювання дефіциту бюджету, обсяг заборгованості Японії до березня 2005 р., за прогнозами, складе 143 % від ВВП, що є самим високим відсотком серед індустріальних країн світу.

На думку експертів Організації по економічному співробітництву і розвитку (ОЭСР) ріст ВВП у Японії в 2003 р. склав 2,7 %, а в 2004 р. за прогнозами він збільшиться на 1,8 %. У найближчі два роки можна чекати поступового «видужання» економіки Японії на фоні незначного тиску з боку інфляції та поступового скорочення рівня безробіття.

Разом зі світовим співтовариством Японія активно займається рішенням таких глобальних проблем, з якими мир зштовхнувся після закінчення «холодної війни», як екологічна проблема, тероризм, перенаселення, наркотики. Зокрема, у грудні 1997 р. у Кіото відбулася міжнародна конференція по застереженню глобального потепління клімату. На ній був прийнятий протокол, у якому позначена мета: скоротити з 2008 по 2012 р. більш ніж на 5 % у порівнянні з 1990 р. сукупний викид в атмосферу всіма розвиненими країнами шести видів газів, що створюють парниковий ефект, у тому числі двоокису вуглецю. Це був великий успіх конференції, оскільки в такий спосіб зроблений перший конкретний крок для запобігання глобального потепління клімату Землі.

Перед Японією стоїть завдання підтримки добрих економічних зв'язків зі США. Адже дві країни спільно виробляють більше 40 % сукупного світового ВВП. Це завдання тим більше важливе, якщо врахувати, що на Японії й США лежить борг по активному сприянню розвитку світової економіки, що вступає в ХХ в.

Від того, яким стане в майбутньому Китай, що зараз переживає бурхливий економічний зріст, найвищою мірою залежить і те, якою стане ХХ століття для Японії, Азії, та й усього миру. Японія докладає максимальних зусиль до того, щоб шляхом широкого діалогу, включаючи постійне спілкування лідерів, домогтися реальних результатів у рішенні практичних завдань японо-китайських відносин. Стабільний і граючий усе більше конструктивну роль у світовому співтоваристві Китай — це непорушна умова

стабільності даного регіону й усього миру в ХХ в. От чому Японія буде робити необхідне сприяння й співробітничати саме в цьому напрямку.

З Республікою Корея Японія розділяє загальні цінності демократії й ринкової економіки, а також має спільні інтереси в області забезпечення безпеки. Що стосується проблеми северокорейського ядерної зброї, те Японія й надалі в тісному співробітництві зі США, Кореєю й іншими країнами бере активну участь у роботі КЕДО, Організації розвитку енергетики Корейського півострова. От чому відносини дружби й співробітництва з Кореєю не тільки є основою політикою Японії на Корейському півострові, але й становлять один з найголовніших напрямків її зовнішньої політики.



Контрольні запитання:

1. Які фактори сприяли зростанню соціально-економічних показників країни в ХХ ст.?
2. Чи можна говорити про особливий менеджмент у японському бізнесі?
3. Охарактеризуйте бюджетну систему та бюджетний процес Японії.
4. Які особливості структури місцевих бюджетів та фінансового вирівнювання в Японії?
5. Яка динаміка розвитку фінансової системи країни в останні роки, причини економічного застою?



Самостійно:

1. Структурна будова та загальна характеристика окремих ланок фінансової системи Японії.
2. Організація оподаткування Японії.
3. Державний кредит, склад, структура і динаміка державного боргу.
4. Японія, «азіатські тигри» та розвиток світової економіки.



Список літератури:

1. Динкевич А. И. Экономическое развитие современной Японии // Деньги и кредит. — 1998. — № 10. — С. 62—74.
2. Картавцева Е. П. Налогообложение в зарубежных странах. Текст лекций. — Новосибирск, НИИХ, 1992. — 65 с.

3. *Леонтьева Е.* Приватизация государственных предприятий в Японии // МЭи МО. — 1995. — № 2. — С. 101—109.
4. *Леонтьева Е.* Япония: сложные задачи // МЭ и МО. — 1998. — № 8. — С. 121—126.
5. *Маркарьянц С.* Социальное обеспечение населения: опыт Японии // Проблемы теории и практики управления. — 1997. — № 4. — С. 93—99.
6. Налоги и налогообложение / Под ред. Романовского М.В, Врублевской О. В. — СПб: Питер, 2000. — 528с.
7. *Ростов С. Ф.* Економіка країн світу: Довідник. — К.: НВП «Картографія», 1998. — 383 с.
8. *Сенаторов А.* Япония: курс на структурные реформы // Проблемы Дальнего Востока. — 1998. — № 2. — С. 37—49.
9. Страны мира: краткий полит.-эконом. справочник. — М.: Политиздат, 1993. — 65 с.
10. *Тихоцкая И. С.* Налоговая система Японии — М.: Наука, 1998. — 52 с.
11. *Чугров С. В.* Роль Японии в международных отношениях эпохи глобализации по материалам сайта japantoday.ru/associationrus/5.shtml
12. Япония. Региональная структура экономики. / Под ред. В.Я. Выборнова. — М.: Наука, 1987. — 78 с.
13. Япония: дешевая иена. // Бизнес. — 2002. — № 9. — С. 19.
14. *Balassa B., Noland M.* Japan in the World Economy. W., 1988, p. 119; Japan 1994. An International Comparison, P. 54; World Economic and Social Survey. UN., 1997, p. 237.
15. Ministry of Finance. Central Government Debt. Outstanding Government Bonds and Borrowings (on 31 March, 1998-2000); Planned Bond Issuance for FY2001; Economic Planning Agency of Japan. Economic Outlook and Basic Policy Stance on Economic Management for FY 2001.
16. <http://www.japantoday.ru>.



ФІНАНСОВА СИСТЕМА ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

- ◆ Бюджетний устрій та бюджетна система Великої Британії.
- ◆ Державний бюджет, склад і структура його доходів та видатків.
- ◆ Бюджетний процес та державний фінансовий контроль.
- ◆ Тенденції і проблеми розвитку фінансової системи Великої Британії.
- ◆ Фінансова політика Великої Британії та Європейський Союз.

7.1. Бюджетний устрій та бюджетна система Великої Британії

Повна офіційна назва країни — Об'єднане Королівство Великої Британії та Північної Ірландії. До складу Об'єданого Королівства входять *Англія*, *Шотландія* та *Уельс*, розташовані на острові Велика Британія, а також провінція *Північна Ірландія*, що складається з 6 округів і міститься на острові Ірландія. Крім того, Об'єднане Королівство має тісні політичні й економічні зв'язки із самоврядними територіями — такими як *острів Мен* в Ірландському морі і *Нормандські острови*, що лежать біля північно-західного узбережжя Франції, у протоці Ла-Манш.

Велика Британія є унітарною державою. Глава держави — монарх (королева або король). Згідно конституційних норм вона також є главою виконавчої і судової влади, а також невід'ємною частиною законодавчої влади. Вища законодавча і верховна влада в Об'єданому Королівстві представлена Вестмінстерським Парламентом, що складається з трьох частин: глави держави — монарха (*Королева*), *Палати лордів* (Верхня Палата) і *Палати громад* (Нижня Палата). Вони засідають окремо і складаються за вкрай різними принципами. Взаємини між обидвома палатами керуються, здебільшого, умовними правилами, проте, частково ці правила визначено парламентськими актами. Обидві палати і монарх беруть участь у законодавчому процесі. До складу Парламенту Сполученого Королівства входять представники Англії, Північної Ірландії, Шотландії та Уельсу.

Однією з найважливіших функцій Королеви є призначення *Прем'єр-міністра* і *Першого міністра*, що є главою виконавчої влади Шотландії. Лідер політичної партії, яка набрала більшість місць у парламенті, стає прем'єр-міністром і формує уряд, який керуватиме країною. Також Королева затверджує призначення інших міністрів. Усі витрати, які несе Королева у зв'язку з виконанням нею державних обов'язків, фінансуються за рахунок коштів, які виділяються Парламентом на утримання королівських палаців та її переїзди.

У 1991 р. такі витрати були затверджені в сумі 7,9 млн ф. ст. на десятирічний термін. Близько 70 % цих коштів йдуть на оплату праці тих, хто працює на Королеву. З 1993 р. Королева добровільно сплачує прибутковий податок зі своїх особистих доходів.

У Великій Британії три основні партії, які увійшли до складу Парламенту у 1983 р. Історію походження *Консервативної* партії можна прослідкувати до фракції «Торі», яка виникла наприкінці 17 сторіччя. Лідером консерваторів є Майкл Говард. *Лейбористську* партію було сформовано у 1900 р. як парламентську групу тиску соціалістів і профспілок. Тоні Блер, теперішній прем'єр-міністр, є лідером лейбористської партії. *Ліберал-демократична* партія як офіційна політична партія існує вже майже 150 років від часу формування ліберальної партії у 1859 р. Лідером ліберал-демократів є Чарльз Кеннеді.

Основним завданням Вестмінстерського Парламенту, а точніше Палати громад, в галузі державних фінансів є затвердження ставок податків та зборів, видаткових статей і сум за кожною з них. Палата також стежить за тим, щоб виділені суми витрачалися тільки на передбачені Парламентом цілі.

У травні 1999 р. з установою Шотландського парламенту Шотландії були передані певні повноваження, що стали сферою дії Шотландського парламенту й органів виконавчої влади, наприклад, надання соціальної допомоги, охорона здоров'я, місцеве самоврядування, освіта, забезпечення житлом, спорт, мистецтво, сільське та лісове господарства, рибальство, питання залучення зовнішніх коштів і внутрішніх інвестицій для економічного розвитку Шотландії та ін. Також парламент має право змінювати ставки оподаткування на території Шотландії.

У 1998 р. Вестмінстерський Парламент прийняв закон про управління Уельсом, який передбачає встановлення для Уельсу Національної Асамблеї. Вона не володіє, на відміну від Парламенту Шотландії, повним правом законодавства, а може лише вносити деякі виправлення в закони, прийняті Вестмінстерським Па-

рламентом. Асамблея має право розробляти і реалізовувати політику в ряді галузей, таких як сільське господарство, культура, економічний розвиток, освіта, охорона здоров'я, туризм та ін.

Асамблея Північної Ірландії наділена правом законотворчості в таких галузях: зайнятість, підготовка кадрів, освіта, охорона здоров'я, навколишнє середовище, культура, мистецтво, сільське господарство, торгівля, розвиток сільських регіонів, внутрішні і зовнішні інвестиції. Зі сказаного вище можна зробити висновок про те, що хоча закони, прийняті Вестмінстерським Парламентом у більшості випадків обов'язкові для виконання на всій території Великої Британії, однак частина законодавчих повноважень в окремих галузях і сферах передана певним територіям. Тому цілком законодавчі функції Вестмінстерського Парламенту поширюються лише на територію Англії.

За розподіл функцій між суб'єктами виконавчої влади у Великій Британії (департаменти), а також за призначення і зміщення міністрів відповідає *Прем'єр-міністр*, який за традицією є також Першим лордом Казначейства. За обсягом повноважень становище Прем'єр-міністра унікальне, тому що він має підтримку більшості депутатів Палати громад і за діючим на сьогодні правилом сам засідає в цій Палаті.

Прем'єр-міністр призначає 100 міністрів (Державні секретарі, Державні міністри і Молодші міністри). Міністри, які очолюють департаменти (міністерства), є *Державними секретарями*. Разом з тим вони можуть носити спеціальні титули: наприклад, Казначейство очолює Канцлер казначейства. Державним секретарям підлегли *Державні міністри*, що очолюють окремі напрямки діяльності департаментів, і *Молодші міністри* (або просто секретарі), які поєднують роботу в департаментах з роботою в Парламенті з розробки законопроектів. 20 Державних секретарів входять у Кабінет міністрів, що координує роботу департаментів, приймає найважливіші рішення з питань політики та економіки.

У структурі виконавчої влади Великої Британії є *територіальні міністерства*, які відповідають за політику відповідно до делегування повноважень Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії.

Бюджетна система включає *державний бюджет*, *державні позабюджетні фонди* (83 % всіх акумульованих державною фінансовою системою ресурсів), *фінанси місцевих органів влади* (бюджети та позабюджетні фонди — 11 % усіх фондів державної фінансової системи), *фінанси суб'єктів господарювання*.

7.2. Державний бюджет, склад і структура його доходів та витрат

Державний бюджет Великої Британії містить дві частини: Консолідований фонд, за яким проходять поточні доходи і витрати, та Національний фонд позик, за яким відбиваються витрати на капітальні вкладення.

Основна частина бюджету — *Консолідований фонд*. Перевищення доходів над витратами Консолідованого фонду зараховується в дохідну частину Національного фонду позик. Якщо ж у Консолідованому фонді присутній дефіцит, то він покривається позичкою з Національного фонду позик, і на цю суму уряд збільшує свій борг.

Основними *доходами* Консолідованого фонду є податки (табл. 7.1).

Таблиця 7.1

СТРУКТУРА ПОДАТКОВИХ ДОХОДІВ
ТА ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, %

Доходи	100	Видатки	100
Прибутковий податок	25—30	Військові асигнування	23
Податок на прибуток корпорацій	11	Видатки на втручання в економіку	7
Податок на реєстрацію автомобілів	15	Допомога місцевим органам влади	16
ПДВ	15	Видатки на соціальні цілі	43
Податок на соціальне страхування	20	На утримання державного апарату	3
Неподаткові надходження від держпідприємств	7	Внески в бюджети Європейських країн	2
Інші доходи	4—6	Інші видатки	6

Серед прямих податків основне місце займає *прибутковий податок* з фізичних осіб який стягується за трьома ставками 10 % — після 2,5 тис. ф. ст., 22 % — від 2,5 до 23,7 тис., 40 % — після 23,7 тис. ф. ст. доходу в розрахунок на рік. Дозволяється відраховувати з доходу певні види збитків і необхідні для діяльності витрати; надаються знижки окремим категоріям платників податків. Нерезиденти обкладаються податком з доходів, отриманих у Великій Британії, для них діють спеціальні знижки.

Податок на прибуток корпорацій (юридичних осіб): обкладаються корпорації за податковою декларацією на центральному та місцевому рівнях.

Ставка податку для дрібних компаній (прибуток менше 250 тис. ф. ст.) становить 19 %, для великих компаній — 30 %. Звільняються від податку компанії, чий прибуток менший 10 тис. ф. ст. Стягується з усього прибутку компаній-резидентів (крім дивідендів та інших доходів, отриманих від інших компаній-резидентів). Дозволяється відраховувати витрати, пов'язані з бізнесом і прискореною амортизацією деяких видів капіталовкладень. Особливий податковий режим застосовується відносно інвестиційних, страхових, будівельних, промислових і ощадних компаній, капіталовкладень. З нерезидентів податок стягується з прибутку, отриманого від операцій у Великій Британії.

Податок на приріст капіталу: ставка з фізичних осіб еквівалентна найвищій ставці з прибуткового податку — 40 %, а з юридичних осіб — основній ставці податку на корпорації — 30 %. Стягується з фізичних та юридичних осіб, резидентів і нерезидентів, що займаються комерційною діяльністю і мають представництво у Великій Британії, при продажі, обміні чи безоплатній передачі капіталомістких активів. Фізичні особи-нерезиденти сплачують податок з власності, що переводиться у Велику Британію. Компанії можуть виключити з оподаткування збитки протягом року чи звітного періоду.

Податок на майно: стягується з власників чи орендарів нерухомого майна, включаючи землю; ставка податку різна по графствах і містах.

Підприємницькі податки: стягуються з орендарів земельних ділянок і будівель, які належать нерезидентам і використовуються у підприємницьких цілях. Ставки податків щорічно міняються в залежності від потреб місцевого бюджету.

Податок на реєстрацію автомобілів. Ставка податку при реєстрації легкового автомобіля становить 130 ф. ст. на рік.

Серед непрямих податків найбільш розповсюджений універсальний акциз, що діє в багатьох країнах у вигляді *податку на додану вартість (ПДВ)*. Стандартна ставка на сьогодні — 17,5 %. Стягується з підприємців, які мають оборот понад 54 тис. ф. ст. у рік. *Нульова ставка* встановлена на продовольчі товари, друковані видання, ліки, дитячий одяг і взуття, енерго- і водопостачання для побутових потреб, а також на деякі операції з золотом, цінними паперами, комунальні платежі, будівництво і реконструкцію житла, пасажирський транспорт, стра-

хові і деякі інші послуги. ПДВ у розмірі 5 % стягується з оплати палива та електроенергії для житлових приміщень і застосування енергозберігаючих матеріалів при реалізації певних урядових програм.

Акцизи стягуються з нафтопродуктів, тютюнових виробів, міцних спиртних напоїв, вина, пива, сидру, а також з грального бізнесу. Ставки залежать від видів підакцизних товарів.

Гербовий збір стягується при оформленні правових і комерційних документів; ставки податку залежать від характеру документа: наприклад, при продажу акцій та інших цінних паперів — 0,5—1,5 % від продажної ціни, при оренді землі та іншої нерухомості — 1—4 % від щорічної вартості оренди в залежності від її терміну.

Внески у *Фонд соціального страхування* платять роботодавці і працівники, якщо загальний заробіток працівника на тиждень становить 89 ф. ст. і вище (мінімальна заробітна плата у Великій Британії на сьогодні становить для працівників віком від 18 до 21 років 3,20 ф. ст. за годину, а для працівників, старших 21 року — 3,60 ф. ст. за годину). Внесок працівника при заробітку від 89 до 585 ф. ст. на тиждень становить 11 %. Роботодавець сплачує 12,8 % з суми виплати працівнику в 89 ф. ст. на тиждень і вище.

Видатки Консолідованого фонду включають дві групи:

- видатки щорічно затверджені Парламентом;
- видатки з Консолідованого фонду для постійного обслуговування, не розглянуті в Парламенті.

У *затверджувани* входять основні *витрати*: *військові асигнування*, що підрозділяються на прямі і непрямі військові витрати; *цивільні статті*, у яких відбиваються витрати на промисловість, сільське господарство та інші галузі, утримання апарату управління, соціальні витрати, субсидії місцевим органам влади і країнам, що розвиваються (див. *табл. 7.1*).

До *видатків з втручання в економіку* належать і витрати на науково-дослідні і дослідно-конструкторські розробки (НДДКР) — 0,6 %.

У *видатках на соціальні цілі* 15 % припадає на пенсії, 11 % — на допомогу особам з низькими доходами та по безробіттю, 13 % — на медичне обслуговування, 4 % — на всі інші витрати.

Видатки на утримання державного апарату управління включають: витрати на утримання органів законодавчої і виконавчої влади, суду, прокуратури, поліції, різних міністерств і відомств.

Видатки для *постійного обслуговування* включають:

— відсотки по державному боргу (ці кошти передаються в Національний фонд позик і виплачуються з нього);

— витрати по цивільному листу (утримання Королеви та її найближчих родичів; у 2000 р. вони становили 9 млн 385 тис. ф. ст.).

Друга частина бюджету Великої Британії — *Національний фонд позик*, за яким відбиваються витрати на капітальні вкладення.

Дохідна частина Національного фонду позик створюється за рахунок відсотків, які надходять від державних корпорацій та місцевих органів влади за надані Казначейством довгострокові кредити, прибутки емісійного департаменту Банку Англії, коштів, наданих з Консолідованого фонду для постійного обслуговування.

Видатки Національного фонду позик включають відсотки по державному боргу та керуванню ним, довгострокові кредити на капітальні вкладення державним корпораціям і місцевим органам влади.

7.3. Бюджетний процес та державний фінансовий контроль

Бюджетний рік Великої Британії охоплює період з 1 квітня по 31 березня наступного року. Бюджет є найважливішим із законів, які щорічно приймаються. За його основу береться *Бюджетне послання* Канцлера казначейства, з яким він виступає в жовтні-листопаді кожного року. У посланні викладається аналіз розвитку економіки за минулий рік і думка уряду щодо перспективи економічного розвитку на середньострокову та довгострокову перспективи, а також проголошується валютна і фіскальна політика держави, розглядаються питання стану державних фінансів і з'являються зміни в податковій та інших фінансових сферах. Детальний розгляд державних видатків проводиться в спеціальних комітетах Палати громад (наприклад, Комітеті з рахунків державних установ) і в установах, яким делеговані відповідні повноваження.

У бюджетному процесі вирішальна роль належить уряду в особі *Казначейства*, тоді як проходження бюджету в Парламенті зводиться, власне кажучи, до формального схвалення дій уряду. Депутати не можуть вносити, а Палата громад не може приймати законів про збільшення загальної суми бюджетних витрат, запропонованої урядом. Таке правило розширює можливості уряду впливати на мінливу економічну ситуацію в країні. Палата гро-

мад формально має право відхилити законопроект про бюджет, але практично це ніколи не робиться. Незважаючи на тривалу процедуру, Парламент завжди затверджує бюджет у сумах, запропонованих урядом.

Особливість бюджетного процесу полягає в тому, що замість єдиного бюджетного закону Парламент щорічно приймає так званий «фінансовий закон», який фіксує зміни, внесені в систему бюджетних доходів, а також один чи кілька законів, які уповноважують уряд витратити протягом року з тією чи іншою метою певну кількість грошей. При цьому бюджет виноситься на розгляд по частинах і в різний час (спочатку по видатках, потім по доходах). Після схвалення Палатою громад бюджетний законопроект передається на схвалення Палати лордів, підписується головою королівської влади і стає законом. *Звіт про виконання бюджету* доводиться до відома Парламенту, але ним не затверджується.

З 1 червня 1998 р. новим лейбористським Кабінетом у Великій Британії розпочата масштабна реформа органів управління фінансовим ринком. Суть реформи — створення єдиного органу — *Управління з фінансового регулювання та нагляду*, відповідального за регулювання і нагляд за діяльністю всіх інвестиційних, фінансових і банківських компаній, що здійснюють діяльність на території Великої Британії. Нова організація замінила систему роз'єднаних і малоефективних саморегульованих і просто регулюючих організацій, які функціонували на фінансовому ринку. В даний час Управлінню з фінансового регулювання та нагляду вже передані чи передаються функції таких організацій: Ради з цінних паперів та інвестицій; Організації з регулювання управління; Управління з цінних паперів; Управління з приватних інвестицій; Комісії з будівельних суспільств; Комісії з діяльності суспільств взаємного кредитування; Реєстру кредитних союзів та суспільств взаємного кредитування; Дирекції зі страхування Казначейства.

Зміни в структурі органів регулювання фінансовим ринком у Великій Британії відбивають об'єктивні тенденції на ринку. На сучасному етапі діяльність банків та інвестиційних компаній стає дедалі універсальнішою, ризики на різних сегментах ринку перемішуються. У цих умовах ідея єдиного регулюючого та наглядового органу виглядає дуже логічною.

Перевагою нового режиму регулювання є те, що він передбачає чіткий *поділ сфер відповідальності* між Казначейством і Управлінням з фінансового регулювання та нагляду: перше від-

повідает за законодавчу базу, а друге — за ефективну роботу відповідно до діючого в даний час законодавства.

Управління з фінансового регулювання та нагляду підтримує стосунки з фінансовими інститутами з метою забезпечення дотримання ними нормативних вимог. До його функцій входить:

— оцінка фінансових ускладнень становища організації і безпосередній вплив колапсу на інші установи;

— проведення оцінки можливості виведення даної організації з кризи за участю інших комерційних організацій (якщо виходу немає й існує ризик для усієї фінансової системи в цілому, тоді підключається *Банк Англії*. Він повинен оцінити характер системної загрози і виправданість підтримки будь-якого виду з боку представників державного сектору, буде вона забезпеченням короткострокової ліквідності чи необхідністю капіталовкладень. У тому випадку, якщо потрібно вкладення капіталу, підключається *Казначейство*, оскільки розмова вже йде про державні кошти;

— надання необхідних консультацій населенню (*розповсюдження посібників з використання індивідуальних ощадних рахунків приватними клієнтами, в майбутньому євро, телефонні лінії допомоги, які щодня обслуговують тисячі дзвінків, зустрічі в різних містах країни, що дозволяє ввійти в безпосередній контакт з інвесторами*);

— зниження, наскільки це можливо, ступеня використання легальних форм фінансової діяльності в кримінальних цілях.

До складу видатків нової організації включені як власні витрати, так і витрати регульованих фірм, що в цілому перевищує прямі в пропорції 4:1. Об'єднання дев'яти різних організацій дало можливість одержання економії, обумовленої зростанням масштабу роботи, зокрема в галузі забезпечення поточної діяльності, це дозволило відшкодувати витрати багатьох фірм, повернувши переплачені ними кошти.

Отже, нова модель органу фінансового регулювання має дві основні переваги, одна з яких — здатність до своєчасного реагування на зміни ринкового середовища, а інша — її ефективність.

7.4. Тенденції і проблеми розвитку фінансової системи Великої Британії

Фінансово-бюджетна політика Великої Британії заснована на двох важливих економічних правилах:

— «золоте правило» — уряд робить позики тільки для того, щоб інвестувати їх у певні сектори економіки, а не витратити;

— «правило стабільного інвестування» — відношення суми внутрішнього державного боргу до ВВП протягом економічного циклу має утримуватися на стабільному та розумному рівні (нині воно дорівнює трохи більше 30 %).

Правляча *партія лейбористів* (конкуренти — консервативна партія) з моменту прийняття свого першого повномасштабного бюджету на 1998-1999 фін. р. є прихильницею таких пріоритетних завдань в економічній сфері: забезпечення економічної стабільності на основі низької інфляції та ефективної системи державних фінансів; реформування системи державної допомоги та сприяння працевлаштуванню, боротьба з безробіттям; заохочення підприємництва за допомогою податкових заходів, які сприяють зростанню інвестицій, розвитку малих фірм і НДДКР; удосконалення державного сектору послуг, виділення додаткових коштів на потреби охорони здоров'я і шкільної освіти, а також охорони навколишнього середовища.

З моменту приходу лейбористів до влади спочатку уряд, а потім Банк Англії неодноразово збільшували базову дисконтну ставку, яка нині становить 7,25 % — порівняно високий показник, що сприяє втраті прибутків через надзвичайно високий обмінний курс фунта стерлінгів, однак довгостроковий відсоток міжбанківського запозичення скоротився з 7,5 % до 6 % — рекордно низький рівень за останні 35 років.

Розрахунки уряду та Міністерства фінансів відносно ВВП були виправдані: у 1999—2000 рр. приріст економіки становив від 2 до 2,5 %. Уряду Т. Блера вдалося домогтися значних успіхів у скороченні потреби держсектору в позиковому капіталі, скорочуючи бюджетний дефіцит до мінімуму.

Наріжним каменем соціально-економічної політики уряду Т. Блера залишається реформа системи державного сприяння збільшенню зайнятості. Лейбористську стратегію — максимальне скорочення числа осіб, які живуть на державну допомогу і активне заохочення зростання їх зайнятості шляхом надання податкових пільг. Бюджетом 1998—1999 рр. було передбачене виділення на ці потреби 5,2 млрд ф. ст., одержуваних від введення податку з непередбаченого прибутку. Однією з важливих складових збільшення інфляції є зростання рівня оплати праці, який випереджає базову інфляцію (2,5—3 %). Досягнута лейбористами дуже висока для Великої Британії зайнятість призвела до браку кваліфікованих кадрів, що загострився, і збільшення числа незаповнених робочих місць, що неминуче веде до подорожчання праці.

Для додання більшої ефективності крокам у даній галузі були змінені методи обчислення і збору прибуткового податку та національного страхування, великими повноваженнями наділяється Міністерство податкових зборів.

У рамках *реформування системи оподаткування* і пільг для малозабезпечених шарів населення введена нова нижня межа податку на прибуток — 10 %, а також кредит для оподаткування прибутку найбільш низькооплачуваних категорій працівників. Даний захід покликаний скоротити суму допомоги, які видаються державою для малозабезпечених родин. Аналогічна реформа передбачає введення податкових пільг та скорочення загальної суми допомоги для осіб з частковою втратою працездатності.

Продовжуючи розпочату програму сприяння зростанню довгострокового інвестування (*табл. 7.2*), мінфін остаточно скасував авансовий податок на корпорації. Відповідно до положень «зеленого» проміжного бюджету податок на корпорації буде відтепер стягуватися за прийнятою у США поквартальною системою. Крім того, на 50 % збільшуються податкові пільги для інвесторів, реформується система податків на приріст капіталу.

Таблиця 7.2

**ОСНОВНІ КРАЇНИ-ІНВЕТОРИ В ЕКОНОМІКУ
ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ В 1997—1998 ФІН. Р.**

Країни	Число проектів
Разом	618
США	323
Японія	58
ФРН	56
Франція	29
Канада	21
Нідерланди	19
Швейцарія	17
Швеція	11
Тайвань	10
Данія	8
Інші країни	66

Тільки за один рік завдяки закордонним інвестиціям у країні вдалося створити понад 45 тис. нових робочих місць. Нині в іноземних компаніях працює 17 % працездатного населення Великої Британії, у них зосереджено 33 % виробничого капіталу, 26 % виготовленої промислової продукції, чистий прибуток на одного працюючого становить понад 142 %.

Ряд заходів спрямований на розвиток британської науки, а також науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, у чому Велика Британія істотно відстає від США і деяких європейських конкурентів. Створено новий фонд венчурного капіталу розміром 50 млн ф. ст., відкритого для всіх британських університетів.

Ряд природоохоронних заходів також перебуває в полі уваги нинішньої фінансової політики. Найважливіші з них спрямовані на дотримання узятото на екологічному саміті в Кіото зобов'язання країн Європейського Союзу (ЄС) скоротити вуглецеві викиди на 8 %. З 17 % до 5 % був скорочений податок на додаткову вартість на енергозберігаючі матеріали. Вводиться диференційованість дорожнього податку, чим буде заохочуватися використання більш екологічних автомобілів. Незначно підвищуються ціни на паливо. У ряді заходів, спрямованих на турботу про здоров'я людини, можна виділити підвищення цін на алкоголь та тютюнову продукцію.

Відзначається ошадливість уряду, успіх в оздоровленні державних фінансів, а також вірність передвиборним обіцянкам. Представники бізнесу вітають напрямок бюджетної політики в галузі боротьби з безробіттям, полегшення податкового тягаря на британські компанії. Однак, обмежений передвиборними обіцянками, кабінет Т. Блера поки змушений виключати з набору доступних прийомів фіскальні методи регулювання економіки. Монетарний курс визначає не уряд, а Банк Англії, а Міністерство фінансів позбавлене реальних важелів впливу на макроекономічну обстановку.

Уряд прагне поліпшити відкритість та ефективність ринку, як внутрішнього, так і міжнародного, і вважає, що ефективна конкуренція є кращим стимулом для розробки нових технологій та підвищення ефективності. Новий *Закон про конкуренцію* (2000 р.) спрямований на забезпечення кращого захисту як споживачів, так і виробників, на більш успішну боротьбу з монополією і підтримку здорової конкуренції. Він скопійований із Закону про конкуренцію Європейського Союзу, що регулює дії, які завдають втрат конкуренції, і запобігає зловживанню домінуючою позицією на

ринку. Компанії, які потрапили під цей закон, можуть бути оштрафовані на суму до 10 % від обороту компанії на території Великої Британії, а потерпілі від монополістів компанії можуть подати на кривдника в суд і вимагати компенсації збитків. Злиття і поглинання компаній тепер не розглядаються антимонопольним комітетом у тих випадках, коли вони не впливають на конкурентну обстановку на ринку. Таким чином, компанії, які здійснюють злиття чи поглинання, не звертаються в комітет за дозволом на здійснення угоди, що рятує і тих, і інших від значного тягаря бюрократії. Загалом, угода вважається значною, такою, що впливає на ринок, якщо об'єднана частка обох компаній становитиме понад 25 % ринку. Проте угоди про фіксування цін чи поділ ринку регулюються законом, навіть якщо частка компаній становить менш ніж 25 %.

Провідною опорою азійської політики англійці, як і раніше, вважають Японію, з якою нарощується партнерство з ключових міжнародних та економічних проблем, включаючи питання регіональної безпеки і т.п. Загальна величина японських інвестицій в автомобільну промисловість Великої Британії перевищує 3 млрд ф. ст., забезпечуючи роботою близько 10 тис. чоловік. В м. Йокохамі офіційно відкритий Центр британської промисловості, покликаний сприяти британським компаніям у розширенні свого експорту в Японію.

Вибори, які відбулися в червні 2001 р., показали, що зусилля, розпочаті урядом, не минули даремно і дозволили бути переобраною на 2-й термін діючої партії лейбористів на чолі з Тоні Блером.

7.5. Фінансова політика Великобританії та Європейський Союз

Основи об'єднаної Європи минулого закладені в 1957 р., коли шість країн (Бельгія, Франція, ФРН, Італія, Люксембург та Нідерланди) утворили Європейське Економічне Співтовариство (ЄЕС). Велика Британія не приєдналася до цього союзу, але допомогла створити Європейську Асоціацію Вільної Торгівлі (ЄАВТ) у 1959 р. разом з такими країнами, як Швеція, Норвегія, Австрія, Данія, Португалія та Швейцарія. Велика Британія не охоче йшла на зближення з Європою, тому що бачила своє економічне та міжнародне майбутнє в торгівлі з країнами Співдружності та США. Вона вважала себе важливою економічною силою

світу і не хотіла мати зобов'язання перед Європою. До того ж багато британців не перебороли вікової недовіри до європейських країн і вважали, що об'єднання з Європою буде коштувати їм свободи та національної гідності.

Однак у 1960-х рр. британський уряд змінив свою думку про перспективу вступу в ЄЕС і спробував приєднатися до нього. Спроба здійснилася лише в 1972 р., коли парламент Великої Британії проголосував за вступ у Союз, незважаючи на зростаючі сумніви і неприйняття цього рішення опозиційними політичними партіями. Англія, Ірландська Республіка і Данія вступили в ЄЕС (згодом Європейський Союз) 1 січня 1973 р., залишивши ЄАВТ у 1972 р. У 1974 р. це рішення було підкріплене загальнонародним референдумом: 67,2 % тих, хто голосував, віддали свої голоси за об'єднання з Європою. Бідніші регіони Великої Британії відразу ж значно виграли від регіональних субсидій. Участь країни в Європейському Союзі допомогла згладити результати спаду британської економіки після відділення колоній. У 1986 р. члени країн ЄС утворили єдиний європейський ринок, а з 2001 р. у силу вступила єдина валюта — євро. Однак Велика Британія поки відклала рішення з приводу приєднання до єдиної валютної системи. Правлячі лейбористи, подібно консерваторам, виходять з того, що розширення Євросоюзу повинне відповідати національним інтересам країни.

Період головування в Євросоюзі уряду Т. Блера, який взяв після приходу до влади в травні 1997 р. курс на конструктивну взаємодію в ЄС, був відзначений подальшим розширенням і поглибленням євроінтеграції. Прийняті рішення про запуск валютного союзу, у т.ч. про його склад, і початок переговорів про розширення ЄС мають історичне для Євросоюзу значення. Прийнятий також ряд практичних рішень, що закріплюють, за британськими оцінками, курс на реформу Євросоюзу. Це — погоджена на саміті ЄС у м. Кардіфі програма економічних реформ, що включає проблеми зайнятості, удосконалювання єдиного ринку, структурних змін. Досягнуто домовленості відносно реалізації ЄС рішень про навколишнє середовище, а також стратегії боротьби з наркобізнесом.

В галузі зовнішніх зв'язків ЄС одним з головних досягнень головування англійці вважають досягнуте на саміті ЄС-США порозуміння з Б. Клінтоном з питання про екстериторіальні санкції. За британськими оцінками, проведена Лондоном та Євросоюзом у цілому робота з президентом США позитивно вплинула і на його рішення накласти вето на законопроект конгресу про санкції

по Ірану, націлений проти Росії. Близькість Лондона та Вашингтона іноді створювала для англійців як лідерів ЄС і складності, зокрема з питання про Ірак (які, проте, розв'язалися при проведенні спільної військової операції вже в 2003 р.). В актив свого головування англійці зараховують прогрес у Боснії і забезпечення на ранній стадії єдиної позиції Євросоюзу стосовно Косово. Помітне просування досягнуте в контактах ЄС з Китаєм, особливо з прав людини після першого саміта ЄС-Китай. Інтерес до Китаю підігрівався азіатською кризою, а для англійців — і приєднанням до Китаю Гонконгу. Азіатська складова політики ЄС в цей період включала і саміт ЄС-Японія. Подальший розвиток у період британського головування одержали зв'язки ЄС з Росією. Конструктивну роль англійці відігравали в тому, щоб вирішити проблему перегляду ЄС неринкового статусу російської економіки. В умовах твердої протидії найбільш протекціоністські налаштованих членів Євросоюзу було досягнуте часткове її розв'язання.

Важливим завданням головування в ЄС уряд Тоні Блера ставив оздоровлення відносин самої Великої Британії з партнерами по Євросоюзу. І певною мірою йому це удалося. Одним з перших реальних результатів стало часткове зняття глобального ембарго ЄС на експорт британської яловичини. Його скасування декларувалося кабінетом консерваторів як головне завдання політики на європейському напрямку. У виступі 17 червня 1998 р. у Палаті громад за підсумками рішень Кардифу Т. Блер заявив, що завдання, висунуті урядом на період головування в ЄС, виконані.

Особливі стосунки склалися у Великої Британії з ЄС у валютній сфері. Велика Британія завжди прагнула займати особливе, чільне становище в цій галузі, мати свою особливу думку. Так само, як Данія і Швеція, вона вважає для себе приєднання до зони євро поки що передчасним, хоча за критеріями, зазначеними у Маастрихтському договорі (цінова стабільність, стабільність обмінних курсів, процентної ставки, дефіцит державного бюджету — у межах 3 % від ВВП, відносна величина державного боргу — не більше 60 % ВВП), готова до цього етапу.

Правляча партія лейбористів, як і більшість консерваторів, продовжує вважати, що входження Великої Британії в єдину валютну систему (ЄВС) у найближчому майбутньому недоцільне. Уряд відклав рішення цього питання, поки не буде підготовлена юридична база для переходу до єдиної валюти. Для цього необхідно встановити:

— чи достатньо економіка країни зрослась з економіками об'єднаної Європи;

- чи достатньо гнучкості в економіці, щоб адаптуватися до таких змін;
- який буде ефект від переходу до єдиної валюти на інвестиції у Великобританії;
- який буде вплив цього рішення на сектор фінансових послуг країни;
- чи добре відіб'ється приєднання на рівні зайнятості населення.

Якщо буде доведено, що введення євро зможе відповідати переліченим вище критеріям, на загальнонародному референдумі можливе остаточне вирішення питання з вступом у Європейський валютно-економічний союз (ЄВЕС). А поки міністр фінансів Великої Британії Д. Браун заявив, що уряд не піде на штучне здешевлення національної валюти шляхом зниження банківської дисконтної ставки (у 2001 р. вона становила 5,25 %) в інтересах підтримки євро і на шкоду національній економіці. Його акценти були розставлені не над тим, чи готова Велика Британія для Європи, а чи готова Європа для Великої Британії: «Необхідно провести реформи енергетичного, телекомунікаційного сектору та банківської системи з твердими цілями і термінами». Проте Д. Браун вважає входження в Євросоюзу можливим приблизно через два роки.

Викликає стурбованість ситуація, що склалася навколо затвердження бюджету Євросоюзу по питанню бюджетного фінансування на 2007—2013 рр.. Напередодні майбутнього 15-16 грудня 2005 р. у Брюсселі підсумкового саміту, прем'єр-міністр Великої Британії, що головує в ЄС, Тоні Блер, запропонував скоротити на 10 % виплати з бюджету Євросоюзу новим країнам — членам Союзу. Дана пропозиція, на думку Лондона, допоможе більш справедливо розподілити витрати, вироблені більше багатими країнами ЄС.

Тим самим було поставлено під погрозу досягнення згоди по бюджетному фінансуванню ЄС на 2007—1913 рр. до кінця британського головування. Разом з тим, за словами глави Форин-офісу, Велика Британія готова відмовитися від частини своєї «знижки» при внесках у бюджет ЄС у розмірі до 800 мільйонів фунтів стерлінгів. Дана «знижка» була «уторгована» у Євросоюзу в 1984 р. тодішнім прем'єр-міністром Маргарет Тетчер, оскільки Велика Британія одержувала набагато менше сільськогосподарських субсидій у порівнянні з іншими більшими країнами ЄС, насамперед Францією.

Цього року розмір повернутої Великою Британією суми внесків склав близько 3,8 млрд фунтів стерлінгів. Проте Об'єднане

Королівство залишається другим по величині нетто-внесків донором ЄС в абсолютних величинах (після ФРН) навіть за винятком знижки, і йде на четвертому місці по розмірі внеску у відношенні до національного доходу.

На прес-конференції на Даунінг-стріт, британський прем'єр заявив наступне: «Якщо не буде досягнутої згоди зараз, те досить мало ймовірно, що ми зможемо це зробити в наступному році, під час австрійського й фінляндського головування. Якщо ми не зможемо дійти згоди й у наступному році, то питання бюджету буде передано на розгляд Європарламенту, що буде ухвалювати рішення щодо бюджету щорічно. Тоді бюджет буде розраховуватися за старими показниками, і нові країни—члени Євросоюзу із Центральної й Східної Європи одержать лише третину запланованих коштів з бюджету». Торкаючись питання загальної сільськогосподарської політики, що і з'явилася наріжним каменем дійсної проблеми, він нагадав, що Велика Британія не ставила завдання реформувати її під час свого головування. За словами глави британського кабінету, оскільки 13 країн ЄС на чолі із Францією наполягають на своєму баченні даного питання, було б розумно прийняти бюджет з можливістю наступного розгляду питання загальної сільськогосподарської політики, наприклад в 2008 р. щоб дозволило скорегувати бюджет на другу половину бюджетного періоду (2009—1913 рр.)¹



Контрольні запитання:

1. Опишіть систему доходів та видатків Великої Британії.
2. Які особливості державного фінансового контролю у Великій Британії?
3. Перелічіть основні напрямки розвитку країни на сучасному етапі.
4. Охарактеризуйте динаміку взаємин Великої Британії та Європейського Союзу.



Самостійно:

1. Фінансування дефіциту державного бюджету Великої Британії.
2. Державний кредит, склад, структура та динаміка державного боргу.

¹ За даними сайта rian.ru/economy/finance/20051205/42322886.html

3. Фінанси місцевих органів влади та міжбюджетні відносини.

4. Фінанси державних підприємств. Структура, інструменти та учасники фінансових ринків Великої Британії.



Список літератури:

1. *Антипова О. П.* Зарубежная практика контроля за созданием коммерческих банков // Банковское дело. — 1997. — № 5. — С. 28.

2. Банки и банковская деятельность: Англия // Банковские услуги. — 1997. — № 1. — С. 15—17.

3. *Баятова И. М., Строков А. И.* Государственные финансы и управление ими в Великобритании на современном этапе // Финансы и кредит. — 2002. — № 22. — С. 96—103.

4. *Воловик Е.* Налоговое обозрение / Финансовая газета. Региональный выпуск. — 2001. — № 16. — С. 28—30.

5. Местные бюджеты и системы местного налогообложения в странах Запада / Авт. обзор Г. В. Семеко. — М., 1993. — 23 с.

6. *Натха О.* Британия ужесточает борьбу с картелями // Финансы компании. — 2001. — № 26. — С. 23.

7. Потребительский кредит на Западе // Бизнес и банки. — 1995. — № 26. — С. 7

8. *Смирнов Е. П.* Банковская система Великобритании // Банковское дело. — 1995. — № 9. — С. 25.

9. Финансы: Учебн. для вузов / Дробозина Л.А. — М., 1999. — 527 с.

10. *Хесин Е.* Великобритания: снижение темпов экономического роста // МЭ и МО. — 1999. — № 8. — С. 18-21.

11. *Ховард Дэвис.* Лекція голови Управління по фінансовому регулюванню та нагляду Великої Британії в комерційній школі при університеті Лондон Гилдхол, 11.03.99 р.

12. *Шепенко Р. А.* Правовые основы бюджетного устройства и бюджетного процесса Великобритании. Правоведение. Научно-теоретический журнал. — 1999 — № 2. Юридический факультет СПбГУ.

13. *Sinn H.-W.* The New Systems Competition. Oxford: Blackwell Publishing, 2003

14. <http://www.europa.eu.int>

15. <http://new2.mfd.ru/analit/reviews/>

16. <http://pravoved.jurfak.spb.ru/old/default>



ФІНАНСОВА СИСТЕМА НІМЕЧЧИНИ

- ◆ Місце ФРН у світовій економіці й особливості національної економічної моделі.
- ◆ Бюджетний устрій та бюджетна система Німеччини.
- ◆ Міжбюджетні відносини та фінансове вирівнювання у ФРН.
- ◆ Тенденції і проблеми розвитку фінансової системи Німеччини.
- ◆ Політика ФРН в Європейському Союзі

8.1. Місце ФРН у світовій економіці й особливості національної економічної моделі

Федеративну Республіку Німеччини по праву називають одним з «локомотивів» світової економіки. За рівнем економічного розвитку, величиною економічного потенціалу, часткою у світовому виробництві, ступенем участі в міжнародному поділі праці та іншими найважливішими критеріями вона належить до числа найбільш високорозвинених держав світу, входить у так звану «велику сімку». За загальним обсягом ВВП (її частка у ВВП світу в 1997 р. — 4,6 %) і за величиною промислового виробництва ФРН займає 4-е місце у світі (після США, КНР, Японії), за середнім показником ВВП на душу населення Німеччина входить у першу десятку країн світу.

Своєрідність ФРН полягає в тому, що післявоєнний економічний устрій Німеччини був сформований відповідно до неоліберальної концепції «соціального ринкового господарства», яка виникла як альтернатива тоталітарній економіці фашистської Німеччини. Основою цієї політики стали такі принципи: *державна безпосередньо не займається регулюванням господарських процесів*, але вона встановлює правила («рамкові умови»), за якими в умовах *вільної конкуренції* діють приватні господарські суб'єкти. Для забезпечення такого економічного порядку необхідна дієздатна система цін, яка в основному не піддається державному впливу; стабільність грошового обігу; відкриті ринки, тобто вільний доступ на ринок вітчизняних та іноземних контрагентів; приватна власність; норми відповідальності та свобода

укладення договорів; стабільність економічної політики в країні. Ці принципи повинні були доповнюватися сильною соціальною політикою держави, щоб пом'якшити соціальну несправедливість, породжану ринковими відносинами.

У західних країнах-переможницях у той час були популярні кейнсіанські ідеї, які обґрунтовували державне втручання в економіку.

За п'ятдесятирічний період здійснення принципів соціального ринкового господарства економіка ФРН *чотири рази* переживала спад:

— у 1966—1967 рр. перша циклічна криза надвиробництва й одночасно структурна криза, що вразила ряд традиційних галузей східнонімецької економіки. Наслідком циклічного спаду стала криза економічної доктрини та економічної політики держави: *неоліберальна політика поступилася місцем неокейнсіанству*. Для економічної політики це означало посилення державного регулювання на макроекономічному рівні. Вперше в історії ФРН стали розроблятися довгострокові програми економічного розвитку, здійснюватися фінансове планування.

— криза надвиробництва 1974—1975 рр., найглибша в історії ФРН, вразила усі галузі східнонімецької економіки, викликала скорочення ВВП на 5 %, промислового виробництва на 12 %, внутрішніх приватних інвестицій на 18,5 %. Різко зросло число банкрутств, підскочили показники інфляції, масового характеру набуло безробіття. Циклічний спад супроводжувався світовою енергетичною кризою і структурною кризою ряду галузей господарства. Особливу вагу проходженню цього спаду надавала та обставина, що він виник одночасно (синхронно) у більшості розвинутих і багатьох країнах, що розвиваються.

— у 1980—1982 рр. економіка ФРН зазнала третьої економічної кризи, протягом якої найбільш яскраво проявилася переплетення циклічного перенагроювання капіталу з довгостроковими факторами погіршення умов відтворення: структурними диспропорціями, подорожчанням енергоносіїв і сировини на світових ринках, уповільненням темпів зростання продуктивності праці, падінням норми прибутку, фінансовими труднощами компаній. По країні прокотилася хвиля банкрутств, особливої гостроти набула проблема безробіття, упали реальні доходи населення. В ці роки погіршилися і зовнішньоекономічні позиції ФРН: загострення конкуренції, зниження конкурентоспроможності східнонімецьких товарів, відставання в експорті наукомісткої продукції порівняно із США, Японією і деякими іншими країнами,

підвищення курсу марки викликали зовнішньоторговельні труднощі. Усе це означало кризу господарського механізму, заснованого на кейнсіанських рекомендаціях. Він обумовив зміну уряду восени 1982 р. і глибокі зміни в концепції та практиці державного регулювання економіки: *був здійснений новий поворот в економічній політиці*. Однак якщо в США та Великій Британії в цей час затвердилася неоконсервативна (ліберальна) модель економіки, то у ФРН — її «пом'якшений» варіант.

Однією з важливих складових нового економічного курсу стала кампанія *приватизації державного сектору*. Завдяки новій політиці вдалося домогтися зниження частки держави у ВВП, скоротити бюджетний дефіцит, знизити рівень інфляції, домогтися помірних темпів економічного зростання. Приватизація державної власності у ФРН проходила у формі зниження частки держави в акціонерному капіталі компаній при збереженні в ряді випадків переважного впливу держави, тобто можливості здійснювати регулюючі функції. Процес приватизації торкнувся не тільки промислових компаній, а й державної власності у сфері інфраструктури, зокрема, в галузі транспорту, зв'язку, комунального господарства.

Важливою частиною неоконсервативної політики держави в 1980-і рр. *стала податкова реформа*. У ході її реалізації були знижені прямі податки на прибуток компаній та на доходи громадян, зате непрямі податки зросли. Додаткове навантаження на федеральний бюджет у зв'язку з об'єднанням Німеччини вимагало підвищення певних податків і в 1990-і рр.

— з кризою 1992—1993 рр., однією з найглибших за післявоєнну історію країни, що стало своєрідним завершенням чергового етапу циклічного розвитку економіки, об'єднана Німеччина вপরалася, спираючись на ті ж інструменти моделі соціального ринкового господарства, які використовувалися в 1980-і рр. У той же час ця криза виявила проблемні сфери, де певні елементи концепції соціального ринкового господарства вимагають свого реформування. У першу чергу це стосується структурного безробіття, що продовжує залишатися на високому рівні.

У 1990 р. відбулося об'єднання Німеччини: згідно з *Договором між ФРН і НДР про створення валютного, економічного і соціального союзу та Договору про державне об'єднання*, які набули сили 1 липня і 3 жовтня 1990 р. відповідно. Конституція і принципи соціального ринкового господарства ФРН поширилися на територію колишньої НДР. У результаті швидкого об'єднання (злиття) і включення НДР в економічний простір Західної Німеч-

чини на Східну Німеччину була перенесена майже вся інституціональна структура, правові основи і законодавчі норми ефективно функціонуючої політичної й економічної системи ФРН. У колишній НДР була відразу введена одна з найбільш сильних валют у світі — німецька марка, розвинута банківська система, управління фінансами і т.п. Слідом за лібералізацією економіки та досягненням макроекономічної фінансової стабілізації здійснювалася приватизація, яка закінчилася в основному до 1994 р., і поступова зміна структури господарства.

Західна Німеччина зустріла об'єднання добре підготовленою в економічному і фінансовому відношенні. Наприкінці 1980-х рр. її господарство характеризувалося стійким станом державних фінансів, значним позитивним сальдо платіжного балансу за поточними операціями, високим обсягом чистих зарубіжних активів та стабільною валютою. Спираючись на таку основу, вдалося здійснити об'єднання без якої-небудь загрози внутрішньої стабільності.

У той же час різкість перетворень обумовила і безліч проблем, особливо соціальних: закриття багатьох підприємств, які не витримували конкуренцію з західними виробниками, зростання безробіття. Негативні соціальні й інші наслідки були пом'якшені значними трансфертами державних фінансових коштів із Західної в Східну Німеччину, які за період 1991-1998 рр. становлять у сумі приблизно 1,4 трлн нім. марок. Широкомасштабна фінансова та інша підтримка з боку старих федеральних земель є важливою перевагою колишньої НДР у порівнянні з Росією, країнами Центральної та Східної Європи колишнього соціалістичного табору.

8.2. Бюджетний устрій та бюджетна система Німеччини

У Німеччині діє Конституція (основний закон), прийнята в 1949 р., яка набула суттєвих доповнень у 1993 р. Голова держави — президент, який обирається на 5 років Федеральними зборами, що складаються з членів Бундестагу і такого ж числа членів Ландтагів (парламентів земель). Федеральний президент не входить ні до складу уряду, ні законодавчих органів.

Законодавча влада представлена *Бундестагом* (у складі 496 депутатів, до яких входять представники народу, що обираються шляхом прямих і загальних виборів на 4 роки) та *Бундесратом*

(що складається з членів уряду земель, які їх призначають і мають право відкликати). Крім того, існує *Об'єднаний комітет*, що складається на 2/3 з депутатів Бундестагу і 1/3 членів Бундесрату.

Виконавча влада належить уряду на чолі з *Федеральним канцлером* — головною фігурою конституційного механізму Німеччини. Уряд координує і контролює роботу всіх міністерств. Усі землі мають власні конституції, виборні законодавчі органи й уряди на чолі з прем'єр-міністром.

Учасники державних органів влади і їх структурних підрозділів, що беруть участь у бюджетному процесі слідує: уряд в особі *Міністерства фінансів*; представницькі органи в особі *Бюджетного комітету Бундестагу* (традиційно склалося, що глава цього комітету обирається від представників опозиційних партій), підкомітет з перевірки звітності (бере участь у перевірці виконання бюджету), незначна кількість працівників з бюджетних питань; *Федеральна розрахункова палата*; *Бундесрат* (затверджує закон про бюджет як верхня палата Парламенту); *Федеральний казначейський двір*. Крім того, забезпечується широка участь науковців і громадськості.

Бюджетна система Німеччини в даний час містить у собі бюджет федерації, бюджети 16 земель і понад 11 тис. громад, які утворюють ще й округи. У фінансовій статистиці Німеччини всі перелічені ланки об'єднані в поняття «*зведений (консолідований) державний бюджет*», показники якого звільнені від повторного обрахунку, пов'язаного із взаєминами між бюджетами різних рівнів.

Бюджетний устрій базується на сильній децентралізованій федеральній системі, яка дає велику владу 16 землям, і формах політики, побудованих на згоді, при яких рішення приймаються, наскільки це можливо, з мовчазної згоди головних партій — *християнських демократів та соціал-демократів*.

8.3. Міжбюджетні відносини та фінансове вирівнювання у ФРН

На рівні земель діє уряд і парламент (Ландтаг). У складі уряду землі діє *Міністерство фінансів*, яке по відомчій лінії підкоряється федеральному Міністерству фінансів.

Головні фінансові управління і податкові інспекції є структурними підрозділами Міністерства фінансів і одночасно вони діють як представники федерації. *Головне фінансове управління*

(ГФУ) або Верховна фінансова дирекція існує тільки на рівні земель і керує підвідомчими податковими інспекціями. Керуючий ГФУ — президент, який призначається по черзі то федерацією, то землею.

У ФРН нараховується 40 видів податків, розподіл повноважень зі збирання яких здійснюється відповідно до ст. 108 Конституції. *Загальними* податками є: прибутковий податок, податок на корпорації, податок з обороту. До *федеральних* податків належать доходи від фінансових монополій, митні збори, податок з вантажного автотранспорту, разовий податок на майно, податок на користь Європейського Союзу. *Податкова система земель* нараховує близько 25 податків. Землі одержують податки на майно, спадщину, при придбанні земельної ділянки, на автомобілі, на пиво, на проведення лотерей, кінних перегонів та утримання гральних будинків, податок на пожежну охорону. Ці податки дають понад 85 % усіх податкових надходжень земель. Велику питому вагу займають платежі із соціального страхування, що включають внески на медичне і пенсійне страхування та страхування по безробіттю. *Громади* одержують промисловий, поземельний податок і місцеві податки (на собак, на охорону і риболовлю, на друге житло).

Місцеві бюджети, як уже відзначалося, хронічно дефіцитні. Вони обтяжені боргами. Особливо висока частка боргів у громад. Постійне використання позик на покриття бюджетних дефіцитів і фінансування капіталовкладень підсилює зростання місцевої заборгованості і є однією з причин погіршення фінансового стану місцевих бюджетів.

Переплетення між федерацією, землями й округами в Німеччині настільки тісне, що з'явилося поняття «федералізму з прожилками».

Відмінна риса бюджетної системи ФРН — складний, багатоступінчастий розподіл податкових надходжень між її ланками, спрямований на вирівнювання економічного розвитку окремих регіонів. У цілому механізм вертикального та горизонтального фінансового вирівнювання у ФРН досить складний. Для акумуляції ресурсів на потреби фінансового вирівнювання створений *Федеральний фонд фінансового вирівнювання*. Він формується за рахунок відрахувань частини *податку на додану вартість* (основна ставка з 1993 р. — 15 %, пільгова ставка 7 %: на продукти харчування, книги та газети, послуги пасажирського транспорту). Механізм розподілу ПДВ у ФРН включає кілька етапів.

Спочатку здійснюється *вертикальне* фінансове вирівнювання: податкові надходження розподіляються між федераціями, землями та частково громадами на основі договору федерального уряду з землями і закріплюється федеральним законом. Критерієм цього розподілу є показник так званої квоти покриття — співвідношення між поточними доходами бюджету федерації і бюджетів земель та їх необхідними витратами. Встановлено, що для федерації і земель *квота покриття* може бути приблизно рівною. Її визначення підлягає таким принципам:

— у межах поточних надходжень федерація і землі мають рівні права на покриття своїх необхідних видатків;

— розподіл податку повинен здійснюватися таким чином, щоб уникнути надмірного навантаження на платників податків і забезпечити однаковий рівень життя на всій території країни;

— частки федерації та земель можуть варіювати при істотній зміні співвідношення їхніх доходів та видатків.

Якщо зростання фінансових потреб земель носить стійкий характер і не може бути покрито за рахунок короткострокових заходів, воно слугує підставою для збільшення їх частки в цьому податку. У 1986—1992 рр. частка федерації становила 65 %, земель — 35 %, у 1993—1994 рр. — 67 % і 33 % відповідно. Починаючи з 1995 р., частка земель збільшилася до 44 %, що пов'язано з необхідністю фінансування нових земель (колишньої НДР).

Свої особливості має й система *горизонтального* або міжземельного фінансового вирівнювання: між окремими землями, а також усередині земель, між громадами, які входять до їх складу. Згідно зі ст. 107 Конституції ФРН фінансово сильніші землі надають допомогу фінансово слабшим землям. В основі системи лежить базовий принцип вирівнювання податкових доходів на душу населення. *Метою вирівнювання* є збільшення доходів фінансово слабких земель до рівня 95 % від середнього рівня податкових надходжень на душу населення по всіх землях у цілому. Землі, що мають надлишок фінансових ресурсів 100—102 % від середнього рівня доходів на душу населення по ФРН, не відраховують кошти на потреби фінансового вирівнювання. Вони перебувають у так званій мертвій зоні. Землі з доходами 102—110 % на душу населення від середнього рівня відраховують 70 % ресурсів, що перевищують середній рівень. Землі з доходами, що перевищують 110 % від середнього рівня, весь надлишок понад цей рівень перераховують на потреби вирівнювання.

У 1992 р. загальна сума коштів, перерозподілена в рамках горизонтального вирівнювання на території старих земель ФРН, становила 3,5 млрд німецьких марок. За договором про об'єднання зі східними землями колишньої НДР від 31 серпня 1990 р., ці землі внаслідок слабких фінансових можливостей не брали участі у фінансовому вирівнюванні. Вирівнювання в масштабах усієї ФРН почалося в 1995 р.

Наступний етап розподілу ПДВ пов'язаний з горизонтальним вирівнюванням фінансового потенціалу різних земель. 75 % надходжень цього податку розподіляють між бюджетами земель *пропорційно* чисельності населення, а також відповідно економічній і демографічній ситуації (ці фактори враховуються за допомогою спеціальних коефіцієнтів).

Інші 25 % податку направляються у *Фонд фінансового вирівнювання земель*. За рахунок коштів цього фонду економічно слабкі землі одержують додаткові субсидії. Критерієм для надання коштів з Фонду вирівнювання слугує обсяг доходів земель і громад, розміщених на їх територіях, на душу населення.

Для надання коштів з Фонду вирівнювання земель розраховується два показники. Перший — *Первинний фінансовий потенціал* — фінансові можливості землі. Він є сумою податкових надходжень у бюджет землі + 50 % надходжень у бюджети громад, які входять до складу цієї землі, від найбільших податків. Цей показник слугує вихідною позицією для встановлення земель, які мають право на одержання субсидій, що вирівнюють, і земель, зобов'язаних їх виплачувати.

Другий показник — *Середній фінансовий потенціал* — так звані нормативні доходи землі. Він розраховується як сума найбільших податків, які надходять у бюджети всіх земель і всіх громад (у цілому по ФРН), що розділена на чисельність населення ФРН і помножена на чисельність населення кожної окремо узятій землі. Землі, у яких фактичні податкові доходи (первинний фінансовий потенціал) вище норми (середнього фінансового потенціалу), зобов'язані виплачувати певні суми тим землям, доходи яких нижче цієї норми. Допомогу одержують ті землі, у яких фінансові можливості становлять менше 95 % від так званих нормативних доходів землі (середнього фінансового потенціалу).

На потреби додаткового фінансового вирівнювання «бідних» земель використовується також 2 % ПДВ, що надходять у федеральний бюджет.

Крім зазначеного Фонду фінансового вирівнювання, у ФРН створений *Фонд німецької єдності* — спеціальна фінансова уста-

нова для вирівнювання фінансового потенціалу східних земель, які входили до складу колишньої НДР. Фонд утворений у травні 1990 р.. Кошти Фонду формуються за рахунок внесків з федерального бюджету і бюджетів земель та інших джерел. У зв'язку з цим з метою збільшення доходів федерального і земельного бюджетів уряд збільшив окремі податки, ввів спеціальну *надбавку солідарності* до податку на прибуток та корпоративного податку. За рахунок коштів Фонду східні землі одержують систематичну фінансову допомогу на потреби соціально-економічного розвитку.

За 1990—1994 рр. з Фонду виплачено 160,7 млрд німецьких марок. З них 49,6 млрд — за рахунок бюджету федерації; 16,1 млрд — за рахунок бюджетів земель; 95 млрд марок мобілізовано за рахунок позик на ринку капіталів, що обслуговуються і платяться федерацією та старими землями на паритетних засадах.

8.4. Тенденції і проблеми розвитку фінансової системи Німеччини

За величиною витрат на робочу силу ФРН займає 1-е місце серед провідних 15 держав світу. Створивши надто громіздку соціальну систему, країна заплатила за це високу ціну: економічна привабливість її території для виробничих факторів стала швидко падати. Настав вплив фінансового капіталу. Німеччину стали залишати фахівці в галузі передових технологій, менеджери, які керують банківськими системами. Як наслідок уповільнилось економічне зростання, загострилася проблема безробіття. В останнє десятиріччя ХХ ст. економіка не стільки набирала очки, скільки їх втрачала. Країна поступово підійшла до позиції, коли проведення економічної політики в колишньому, незмінному варіанті стало означати безвихідь. З'явилася гостра потреба в сучаснішому фінансовому і насамперед — у податковому механізмі.

У 2000 р. новий уряд Німеччини на чолі з федеральним міністром фінансів Хансом Айхелем розробило свій варіант реформи. Бундестаг більшістю голосів правлячої соціал-демократичної партії Німеччини і партії Зелених схвалив її 18 травня. Міністерство фінансів випустило у зв'язку з цим спеціальну брошуру, у якій чітко, доступно і наочно була викладена суть нової концепції податкової системи для ХХІ ст. Якщо підходити до ситуації з погляду історичної перспективи, то намічувані кроки показують дійсно різку зміну курсу. Реформа, яка пройде в три етапи, пе-

редбачає поступове зниження прибуткового податку до 2005 р. (табл. 8.1). З 2001 р. вага податкового тягаря зменшена для громадян і підприємств на 45 млрд марок, для акціонерних товариств — на 17,5 млрд марок, а для товариств та індивідуальних підприємств — на 15 млрд марок.

Таблиця 8.1

ЗМІСТ ТА ЕТАПИ «УРЯДОВОЇ ПОДАТКОВОЇ РЕФОРМИ 2000»

Етапи	Оподатковування підприємств	Прибутковий податок
I етап: 2001— 2002 рр.	Зниження ставки корпоративного податку до єдиного рівня: — 25 % (колишня ставка — 40 %) для прибутку, що не розподіляється; — 30 % — для прибутку, що розподіляється у формі дивідендів	— зниження мінімальної ставки податку з 22,9 % до 19,9 %; — зниження максимальної ставки з 51,0 % до 48,5 %
II етап: 2003— 2004 рр.		— мінімальна ставка 17 %; — максимальна ставка 47 %
III етап: 2005 р.		— мінімальна ставка 15 %; — максимальна ставка 45 %

Найбільш рішучі заперечення реформа уряду зустріла у представників опозиційної партії, насамперед ХДС/ХСС. Опозиція не тільки висловила критичні зауваження, а й внесла *альтернативний варіант* податкової реформи. Насамперед наголос робився на те, щоб провести податкову реформу *в коротший термін* (по суті — не за 5 років, а за 3 роки). Другий важливий аспект полягав у прагненні затвердити *рішучіше зниження максимальної ставки прибуткового податку* (до рівня не 45, а 35 %). В галузі ж корпоративного податку дії опозиції були, однак, менш рішучими: було запропоновано обмежити зниження ставки рівнем у 30 % (в урядовому варіанті — 25 %). Ще один пункт розбіжності був пов'язаний з тим, що, на думку опозиції, уряд приділив недостатню увагу представникам середнього підприємництва.

Одним з об'єктів критики з боку ХДС/ХСС і СвДП стала політика уряду в галузі *«еко-податку»*. Цей податок почав використовуватися з весни 1999 р. у формі надбавки до ціни паливних матеріалів (зокрема, бензину). Мета податку — скоротити спо-

живання паливних речовин заради збереження навколишнього середовища. У теоретичному плані це означало перенесення витрат по ліквідації негативних зовнішніх ефектів з державного бюджету на тих суб'єктів, які створюють ці негативні ефекти. На думку критиків, зростання цін на бензин створить хвилю інфляції. У результаті може зникнути й ефект усієї податкової реформи. Проти «еко-податку» виступили і представники фермерства, наприклад, у Баварії, де висока значимість аграрного сектору. На їхню думку, зростання цін на сільськогосподарську продукцію призведе до падіння її конкурентоспроможності в порівнянні з французькими продуктами.

Практика показала, що вихід при виникненні таких колізій — у встановленні розумної черговості виконання завдань і в прояві оперативної маневреності.

Шляхом активної роботи з представниками різних земель, проведення складних попередніх переговорів уряду вдалося домогтися прийняття 14 липня 2000 р. більшістю голосів парламенту позитивного рішення про реформу. Був прийнятий *компромісний варіант* реформи. Уряд і опозиція в найважливіших аспектах дійшли загального рішення: Німеччина не може більше відставати в міжнародній податковій конкуренції. Сторони пішли назустріч одна одній і погодилися, що максимальна ставка прибуткового податку в 2005 р. повинна становити не 45 % (як пропонував уряд) і не 35 % (як вимагала опозиція), а 42 %. У деталях, однак, розходження між сторонами залишилися дуже помітними.

Успіх уряду відзначив політичний тріумф канцлера Г. Шредера, прийнятий парламентом закон забезпечив важливий крок у напрямку створення більш ефективної податкової системи всієї Європи.

У той же час німецькі платники податків проводять неоголошений бойкот своїй податковій системі: громадяни намагаються будь-якими шляхами перевести свої нагромаджені кошти за кордон та розмістити їх у банках тих країн, де податковий тиск менше, і де інформація про внески буде недоступна німецькій податковій службі. Як країни з найбільш ліберальною політикою обрані Швейцарія і Люксембург. Поліцією вилучаються суми, що перевищують еквівалент 17 тис. євро Тільки в 2000 р. цей показник становив 1,6 млрд євро, хоча експерти податкового відомства передбачають суми в 300 разів більше, ніж затримується. Потік контрабанди готівки навряд чи припиниться раніше 2010 р., коли усі банки країн Європейського Союзу будуть в обов'язковому порядку оповіщати про наявні внески податкове відомство краї-

ни, у якій проживає вкладник. На спільну думку фахівців, введення євро підірвало німецьку економіку, хоча Німеччина була завжди донором ЄС.

Дотепер у східних землях соціальна реформа поки не дає відчутних результатів. Масові демонстрації проходили протягом усього 2003 р.

8.5. Політика ФРН в Європейському Союзі

Політика ФРН відносно західноєвропейської інтеграції — один з головних напрямків зовнішньополітичної діяльності країни протягом більше 50 років — носила послідовний і спадкоємний характер. Участь у перших інтеграційних угрупованнях з моменту їхнього утворення — ЄОУС (1951 р.), ЄЕС й Євратом (1957 р.) — дозволило ФРН разом з її партнерами почати створення загального, а потім єдиного ринку. Першим етапом на шляху до єдиного ринку стало утворення в 1968 р. митного союзу. Крім цього ФРН проводила послідовну політику в області валютної інтеграції. Першим кроком на шляху до економічного й валютного союзу стала установа в 1979 р. з ініціативи ФРН і Франції Європейської валютної системи (ЕВС). У політичній області ФРН брала участь у підставі в 1970 р. Європейського Політичного Співробітництва, виступила ініціатором утворення в 1974 р. Європейської ради й проведення в 1979 р. перших прямих виборів у Європарламент. Німецька ідея про нерозривність економічної й політичної інтеграції лягла в основу Єдиного європейського акту, що передбачало поетапне просування до Європейського союзу.

Об'єднання Німеччини проходило в руслі політики ФРН, спрямованої на створення валютно-економічного й політичного союзів. Маастрихтський договір 1992 р. закріпив завершення будівництва єдиного внутрішнього ринку, а також заклав міцну інституціонально-правову базу економічного й валютного союзу (ЕВС). Створення Європейського центрального банку за зразком німецького Бундесбанка і його розміщення у Франкфурті-на-Майні свідчать про довіру, зробленій Федеративній Республіці її партнерами. Маастрихтський договір передбачає співробітництво в області загальної зовнішньої політики й політики безпеки-другій опорі Союзу, а також у сфері внутрішніх справ й юстиції-третьій опорі Союзу. Розширення прав Європарламенту покликано було збільшити ефективність процесу прийняття рішень. Головні цілі

політичної стратегії ФРН — розширити повноваження наднаціональних інститутів (Комісії і Європарламенту) і домогтися застосування принципу більшості при рішенні ключових питань — були закріплені в законодавчому порядку.

Амстердамський договір 1997 р. кодифікував всі попередні договори по європейській інтеграції. Він вніс ряд змін у другу й третю опори Союзу з метою посилення наднаціональної основи зовнішньополітичної діяльності держав. Завершення створення Союзу ознаменувалося введенням нового механізму загальної зовнішньої політики — спільної стратегії й установою центра по аналізу, ранньому попередженню й політичному плануванню, а також посади Високого представника загальної зовнішньої політики. Включення миротворчих операцій у новий договір про ЄС сприяло координації загальної оборонної політики; кодифікація Шенгенських угод стала важливим кроком на шляху до створення єдиного правового простору ЄС.

Для додання додаткової ваги своїй політиці ФРН координує всі політичні кроки й ініціативи з головними партнерами по ЄС — Францією та Великою Британією.

Після розпаду Організації Варшавського Договору й об'єднання Німеччини пріоритетним завданням політики ФРН стало забезпечення стабільності в Східній Європі шляхом посилення економічних і політичних зв'язків з державами ЦСЕ. Курс на розширення ЄС набув важливе значення в політику федерального канцлера Г. Шредера, тому що в 1990-і роки в умовах тенденцій, що намітилися, до формування однополярної системи країни ЦСЕ виразили прагнення стати членами Союзу. ФРН розглядає розширення Союзу в нерозривному зв'язку із процесом поглиблення інтеграції серед яких у першу чергу необхідно назвати введення «євро», прийняття програми реформування аграрної й структурної політики, вироблення рамок умов формування єдиної фінансової системи Європейського союзу.

Не менш важливе значення в процесі зміцнення інститутів ЄС набув процес подальшої синхронізації спільної зовнішньої й оборонної політики, у рамках якого з'явилися реальні передумови для поступового створення загальноєвропейських зовнішньополітичних структур, надалі здатних стати «європейським Міністерством закордонних справ». Першим кроком до цього з'явилася інституція посади Генерального секретаря ЄС, що став фактичним координатором спільної зовнішньої й оборонної політики Європейського союзу.

На даний момент, 42 % німців сприймають Евросоюз позитивно¹. Нинішній показник Німеччини нижче середньоєвропейського рівня. Тих, хто позитивно ставиться до ЕС, у два рази більше, ніж євроскептиків. Чим так залучає Евросоюз оптимістів? Це воля пересування — 58 % респондентів, мир і спокій — 53 %, а також загальна валюта — 49 %. У той же час позитивно до європейських інститутів влади ставляться менш 40 % німців. Проблеми, у першу чергу, стосуються ринку праці. Компанії переносять робочі місця в Східну Європу. Головні побоювання пов'язані з тим, що конкуренція й більше привабливі податкові умови східноєвропейських країн, продовжать віднімати роботу в ФРН. Інша проблема пов'язана з безпекою. Німці вважають, що імміграція в Німеччину зі Східної Європи супроводжується підвищенням рівня злочинності. Утім, що стосується розширення ЕС, німці воліли б бачити ті країни, які до цього не прагнуть. 75 % готові прийняти в Евросоюз Швейцарію, Норвегію й Ісландію. Що стосується кандидатів, що з'явилися на обрії — Албанія, Румунія, Туреччина, — то 70 % німців настроєні проти них. Необхідно підкреслити, що сприйняття німцями Європи останнім часом змінилося. У часи Г. Коля політика керівництва Німеччини вважалася гарною, якщо вона була гарною для Європи, сьогодні її вважають гарною, якщо вона гарна ще й для німців.



Контрольні запитання:

1. Яка особливість національної економічної моделі Німеччини?
2. Опишіть бюджетну систему країни.
3. За рахунок якого податку відбувається перерозподіл фінансових ресурсів? Як у вигляді схеми можна представити фінансове вирівнювання в Німеччині?
4. Охарактеризувати роль ФРН в європейській інтеграції.
5. Яких проблем зазнає фінансова система ФРН у зв'язку з уведенням євро?



Самостійно:

1. Державний сектор Німеччини — склад і структура. Система доходів та видатків держави.
2. Бюджетний процес у ФРН.

¹ Соціологічне дослідження проведене політологічним інститутом «Емнід» за даними сайту podrobnosti.ua/society/.

3. Сучасна податкова система ФРН.

4. Напрямки, проблеми і перспективи фінансово-кредитних відносин Німеччини та України.



Список літератури:

1. *Давлетицина Д. К.* Германия на пути к Европейскому союзу // Проблемы истории и политики стран Европы и Америки. Сборник научных трудов кафедры. Выпуск № 1, М., МГИМО, 2001. — С. 15—26.

2. Механизм регулирования экономики в Германии: как он функционирует и чему учит / Под. ред. В. П. Гупника. — М.: ВладДар, 1995. — 220 с.

3. *Симоненко К.* Сберегательный забег. — Бизнес. — 2001. — № 30.

4. *Слухай С. В.* Фінансове вирівнювання на рівні територіальних громад: Досвід ФРН // Фінанси України. — 1998. — № 5. — С. 42—53.

5. *Соколинский В. М., Костюк А. Н.* Эволюция налоговой политики: опыт Германии // Финансы. — 2001. — № 5. — С. 60—62.

6. *Сумин А.М.* Налог, пошлина и сбор в германском праве // Налоговый вестник. — 1998. — № 3. — С. 85.

7. *Хайнц Л.* Социальная рыночная экономика. Германский путь. — М.: Дело, 1993. — 178 с.

8. *Хоейр В.* Как делать бизнес в Европе. — Москва: Прогресс, 1990. — 253 с.

9. *Хухлындина Л., Фрольцов В.* ФРГ и проблемы европейской интеграции // За матеріалами сайта spd.de/archiv/europa/Eur19981208_898.html.

10. Экономика зарубежных стран: капиталистические и развивающиеся страны / Учебное пособие под ред. В. П. Колесова. — М.: Высш. шк., 1990. — 360 с.

11. *Boos A.* Steuer- und Ausgabenpolitik in Deutschland. Kiel, 2000, S. 6, 16; Deutsche Bank Research. 25.5.2000, S. 3.

12. *Renzsch W.* Finanzreform 2000 — Möglichkeiten und Grenzen, Wirtschaftsdienst № 3 1999, с. 157.

13. *Tipke K., Lang J.* Steuerrecht, Köln, 1998, с. 45.

14. <http://www.wv-m.de>

Розділ 9



ФІНАНСОВА СИСТЕМА ФРАНЦІЇ

- ◆ Основні соціально-економічні показники розвитку країни.
- ◆ Державний устрій, бюджетна система та бюджетний процес Франції.
- ◆ Податкова система Франції.
- ◆ Державний податковий контроль у Франції.
- ◆ Фінанси місцевих органів влади та фінансове вирівнювання у Франції.
- ◆ Напрямки фінансової та податкової політики на зламі ХХ—ХХІ століть.

9.1. Основні соціально-економічні показники розвитку країни

Франція є однією з провідних країн західних держав, займаючи сьоме місце серед усіх країн світу — 4,7 % сукупного ВВП при 1 % населення земної кулі. За розмірами території (551 тис. кв. км) і населення (57 млн чол.), вона належить до числа найбільших країн Європи. За рівнем економічного розвитку поступається ФРН і цілому ряду малих країн (Норвегії, Данії, Швейцарії, Люксембургу). На долю Франції припадає 17 % промислового і 20 % сільськогосподарського виробництва Західної Європи.

Участь Франції в «спільному ринку» відкрила сильні та слабкі місця її економіки, обумовлені тим, що країна довгий час розвивалася в «теплих» умовах митного протекціонізму і за рахунок експлуатації великих колоніальних володінь.

Провідне місце в структурі промислового виробництва займає загальне машинобудування (12 %) і транспортне (10 %). Автомобільна промисловість є однією з основ національної промислової структури. Дві найбільші в країні компанії — приватна «Пежо-Сітроен» і державна «Рено» забезпечують відповідно 4 і 5 % світового виробництва легкових автомобілів. Французькі компанії займають друге місце у світі після Японії за випуском енергетичного устаткування для електростанцій. Франція залишається провідною силою в ракетній промисловості Західної Європи. Проект «Аріанспейс» забезпечує провідні позиції країни в комерційних

запусках супутників. На його частку припадає приблизно 50 % світового космічного ринку.

Франція — найбільший виробник сільськогосподарської продукції в Західній Європі. На долю сільського господарства припадає приблизно 4 % ВВП і 6 % населення країни, але воно дає 25 % продукції в ЄС. Більше половини господарств існують на власній землі. Провідною силою виробництва виступають великі господарства. 52 % сільськогосподарських угідь припадають на господарства розміром понад 50 га, що становить 16,8 % від загальної кількості.

Франція відстає від своїх конкурентів за часткою НДДКР у ВВП (3,3 % у 1991 р., тоді як у ФРН — 3,6 %). Характерною рисою науково-дослідної діяльності виступає її військова спрямованість. Частка коштів, що направляється на військові дослідження, досягає 19 % усіх витрат на НДДКР, а у ФРН — близько 5 %.

Багато французьких компаній відносяться до ринку ЄС як до свого внутрішнього. Понад 60 % експорту направляється в країни ЄС. Це найбільша частка серед чотирьох провідних країн Західної Європи.

У країнах, які розвиваються, зосереджено приблизно 30 % загального обсягу прямих інвестицій, що вище частки інших країн. Африканський континент займав раніше і продовжує займати особливе місце у структурі капіталу Франції. На його частку припадає понад 50 % французьких інвестицій у «третьому світі». В основному вони зосереджені в країнах зони франка. Франція також є великим імпортером капіталу. Провідне місце серед іноземних фірм займають американські (48 %).

9.2. Державний устрій, бюджетна система і бюджетний процес Франції

Державний устрій Франції — республіка, головною посадовою особою якої є президент. Його позиції одні з найбільш сильних у світі серед країн, що мають інститут президентства.

Країна розділена на 22 регіони, 96 департаментів і близько 36 тис. комун. До складу Франції входять 5 заморських департаментів, 4 заморські території і територія з особливим статусом — Майот.

Законодавча влада представлена двома палатами парламенту — Національними зборами (нижня палата) і Сенатом. Де-

путати *Національних зборів* обираються прямим голосуванням, а *Сенат* — непрямым голосуванням. У Сенаті представлені територіальні колективи республіки, а також французів, що проживають за межами основної територіальної частини Франції.

Конституція V Республіки була затверджена 4 жовтня 1958 р. зі змінами і доповненнями у 1995 р. включно. Характерною рисою органів державної влади є наявність *Економічної і соціальної ради*, яка дає висновки до проектів законів, декретів, консулює уряд з питань економічного чи соціального характеру, доповідає в парламенті по відповідних проектах чи пропозиціях.

Бюджетна система Франції багатоланкова, але відрізняється високим ступенем централізації. Складна бюджетна система акумулює приблизно 80 % усіх доходів та видатків фінансової системи Франції і включає центральний бюджет, приєднані бюджети та спеціальні рахунки Казначейства. Специфічною рисою державних фінансів Франції є *приєднані бюджети*. Вони містять доходи та видатки, пов'язані з поточною діяльністю, а також інвестиційні витрати та спеціальні ресурси, виділені на їх покриття. Провідне місце в приєднаних бюджетах належить бюджету пошти, телеграфу, телефону. Система приєднаних бюджетів не дала очікуваних результатів. Багато передбачених фондів не були створені, а деякі організації не змогли забезпечити необхідні інвестиції. Тому організації, що виконують торгово-промислові операції, віддали перевагу автономному, а не приєданому бюджету. *Спеціальні рахунки Казначейства* — це різні фонди соціально-культурного характеру і торгові рахунки Казначейства. Через бюджетну систему Франції перерозподіляється приблизно 20 % ВВП і 50 % Національного доходу.

Структура податкових доходів бюджету формується таким чином: прямі податки — 36 %, непрямі податки — 59,2 %, неподаткові надходження — 4,8 %.

Непрямі податки відіграють провідну роль. Основний непрямий податок у Франції — *податок на додаткову вартість*, винайдений у Франції і введений у 1954 р. Другим непрямим податком є *внутрішній податок на нафтопродукти* (табл. 9.1). Цей податок слід відносити не до акцизів, а до мит. Практично уся сировина для виробництва нафтопродуктів імпортується в країну, а виробництво для експорту і реекспорту нафтопродуктів не обкладається даним податком.

Таблиця 9.1

**СТРУКТУРА ДОХОДІВ
ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ФРАНЦІЇ, МЛРД ФРАНКІВ**

Доходи	1998 р.		2001 р.	
	сума	%	сума	%
ПДВ	670,0	41,4	714,8	39,2
Прибутковий податок з фізичних осіб	293,1	18,1	344,0	18,9
Податок на прибуток підприємств	170,1	10,6	280,8	15,4
Мито на нафтопродукти	119,0	7,3	166,0	9,1
Інші податки	245,1	15,2	126,6	7,0
Неподаткові надходження	120,3	7,4	190,7	10,4
Разом	1617,2	100,0	1822,9	100,0

Найбільшу частку у витратах загальнодержавного бюджету становлять витрати на соціальну сферу — 60 %, міжбюджетні трансферти — 26 %. Видаткова частина бюджету включає також витрати на утримання заморських територій.

Бюджетний процес у Франції має 4 стадії і триває більше трьох років.

Перша стадія — *складання проекту бюджету*, здійснюється під контролем *Міністерства економіки, фінансів та бюджету*. Протягом 9 місяців кожне міністерство та відомство, керуючись інструкціями і контрольними цифрами, складає свій кошторис. Франція використовує програмно-цільовий метод розробки бюджету, що одержав назву «раціоналізація вибору бюджетних рішень». Проект бюджету після схвалення урядом направляється в парламент.

Друга стадія — *розгляд і затвердження бюджету* — триває приблизно 3 місяці. Проект бюджету розглядається у фінансовій комісії кожної палати Парламенту. Спочатку обговорюється в нижній палаті (Національні збори), потім передається у верхню палату (Сенат). Якщо проект бюджету після двох спільних обговорень обома Палатами не одержав схвалення, то президент може своїм указом оголосити бюджет законом.

Третя стадія — *виконання бюджету* — починається з новим фінансовим роком, який у Франції за термінами збігається з ка-

лендарним. Дохідна частина виконується через розгалужену мережу фінансових агентів. Виконанню видаткової частини бюджету передують процедура розподілу коштів. Касове виконання здійснюється через систему казначейських кас. Вони мають поточні рахунки в Банку Франції і здійснюють розрахунково-касові бюджетні операції.

Четверта стадія — складання Міністерством економіки, фінансів та бюджету *звіту про виконання бюджету* — починається після закінчення бюджетного року.

У ході бюджетного процесу здійснюється фінансовий контроль. Спеціальним органом державного контролю є *Рахункова палата*, на яку покладені функції попереднього, поточного і наступного контролю.

9.3. Податкова система Франції

Податкова система Франції націлена на обкладання споживання. *ПДВ* доповнюється рядом *непрямих мит (акцизів)*, які також являють собою податки на споживання. Деякі з них стягуються на користь держави. Інші перераховуються в бюджети місцевих органів управління. Мита виступають інструментом державної економічної політики, вони зрівнюють ціни на імпортовані товари й аналогічні товари внутрішнього ринку.

Що стосується прибуткових податків Франції, то підприємства сплачують податок *із чистого прибутку*. Загальна ставка оподаткування 34 %, але може збільшуватися до 42 %. Більш низька ставка застосовується для прибутку від землекористування й від внесків у цінні папери (від 10 % до 24 %). Фіскальною одиницею для прибуткового податку з фізичних осіб є родина, що складається із двох чоловіка й жінки й осіб, що перебувають у них на утриманні. Прибутковий податок носить прогресивний характер зі ставкою від 0 до 56,8 %. Не обкладається податком доход до 18140 франків, максимальна ставка застосовується для доходу більше 246770 франків.

Досить потужними для бюджету Франції є *податки на власність*. Оподатковуванню підлягають майно, майнові права й цінні папери, що перебувають у власності на 1 січня. До майна належать будинки, промислові й сільськогосподарські підприємства, рухоме майно, акції, облігації й т. п. Податок на власність носить прогресивний характер. Його ставки на 1998 р. зазначені в табл. 9.2.

СТАВКА ПОДАТКУ НА ВЛАСНІСТЬ

Вартість майна у Франції	Податкова ставка в %
До 4 260 000	0
Від 4 260 001 до 6 920 000	0,5
Від 6 920 001 до 13 740 000	0,7
Від 13 740 001 до 21 320 000	0,9
Від 21 320 001 до 41 280 000	1,2
Понад 41 280 000	1,5

Сума прибуткового податку й податку на власність не повинна перевищувати 85 % усього доходу. До групи податків на власність можна віднести також реєстраційні й гербові збори й мита.

Ставка *реєстраційних зборів* встановлюються залежно від виду оподатковуваних угод. Збільшення капіталу компанії обкладає податком в 1 %. З дивідендів компанії в акціях не стягується прибутковий податок, але вони обкладають трипроцентним податком з капіталу. При передачі у власність, продажу нерухомості покупець сплачує податок в 24,2 % від її закупівельної ціни або ринкової вартості. Податком в 4,3 % з покупної або ринкової вартості обкладає набувач частки участі в капіталі компанії.

В цю же групу (податків на власність) входить *соціальний податок на заробітну плату*. У Франції його сплачують роботодавці. Об'єктом оподаткування слугує фонд зарплати в грошовій і натуральній формі. Податок має прогресивний характер. Він вноситься в бюджет по ставці 4,5 % для фонду зарплати в сумі 35900 франків, по ставці 8,5 % в інтервалі від 35901 до 71700 франків й 13,6 % для виплат вище зазначеної суми. Крім цього роботодавці сплачують *податок на професійну освіту* по ставці 0,5 % від річного фонду оплати праці з надбавкою 0,1 %. Мета податку складається у фінансуванні розвитку професійно-технічного освіти в країні.

Серед інших державних зборів, що належать до групи податків на власність, потрібно відмітити *податок на автотранспортні засоби підприємств і компаній*. Його сплачують юридичні особи, що використовують власні автотранспортні засоби. Ставка залежить від кількості автомобілів і потужності їхніх двигунів.

- Із системи *місцевих податків* варто виділити 4 основних податки:
- земельний податок на забудовані ділянки;
 - земельний податок на незабудовані ділянки;
 - податок на житло;
 - професійний податок.

Земельний податок на забудовані ділянки стягується з обладнаних ділянок. Податок стосується всієї нерухомості — будинків, споруджень, резервуарів. Оподатковувана частина дорівнює половині кадастрової орендної вартості ділянки. Від даного податку звільняється державна власність, будинки, що перебувають за межами міст і призначені для сільськогосподарського використання. Звільнені від цього податку фізичні особи у віці старше 75 років, а також особи, що одержують допомогу з інвалідності.

Податок на незабудовані ділянки торкається полів, луків, лісів, кар'єрів, болот, ділянок під забудову й т. д. Кадастровий дохід, який є базисом податку, встановлений на рівні 80 % від кадастрової орендної вартості ділянки. Від податку звільнені ділянки, що перебувають у державній власності.

Податок на житло стягується як із власників житлових будинків, так і з орендарів. Малозабезпечені особи можуть бути звільнені цілком або частково від сплати даного податку по їхньому основному місцю проживання.

Професійний податок вноситься юридичними й фізичними особами, що постійно здійснюють професійна діяльність. Для розрахунку податку береться сума трьох елементів помножена на встановлену місцевими органами влади податкову ставку. Ці три елементи: орендна вартість нерухомості, який розташовує платник податків для потреб своєї професійної діяльності; 18 % зарплати, що сплачує платник податків своїм співробітникам, а також отриманий їм дохід (10 %); 16 % вартості всього обладнання, використовованого у виробництві, незалежно від того, є воно власністю або орендовано підприємством. Розрахований по цих елементах розмір податку не повинен перевищувати 3,5 % від виробленої доданої вартості. Це законодавче обмеження.

Ставки податків установлюються місцевими органами влади, але не можуть перевищувати законодавчо встановленого максимуму.

9.4. Державний податковий контроль у Франції

Робота податкових органів Франції традиційно відрізняється високим ступенем організації. У складі Міністерства економіки, фінансів та бюджету функціонує *Головне податкове*

управління (ГПУ), яке нараховує по країні 830 податкових і 16 інформаційних центрів. Усього через Головне податкове управління збирається близько 50 % сукупного доходу центрального та місцевого бюджетів, а з обліком його контрольних функцій ГПУ забезпечує приблизно 80 % усіх дохідних надходжень бюджету. Загальне керівництво ГПУ здійснює генеральний директор, який має радників і одного заступника.

У загальній структурі ГПУ провідне місце за обсягом і важливістю виконаної роботи належить низовій ланці — *податковим управлінням департаментів*, організаційну структуру яких можна спрощено представити так: служби розрахунку оподаткованої бази, служби стягування податку, головна податкова інспекція.

Служби розрахунку оподаткованої бази складаються з податкових центрів, центрів із земельних податків і секторів з іпотечних операцій. До *завдань податкових центрів* входять: обчислення бази для стягування прямих податків (за винятком земельних), податку з обороту та різних реєстраційних зборів; підбір документів по кожному платнику податків; контакти із суб'єктами оподаткування. *Центри із земельних податків* забезпечують виконання кадастру, його актуалізацію, оцінку і переоцінку нерухомого майна, управління державним майном та контроль над операціями з нерухомістю громадських організацій. *Сектори з іпотечних операцій* в основному відповідальні за своєчасне і правильне надання правових та нормативних актів.

Служби стягування податків покликані узагальнити одержувану звітність за всіма видами наявних податкових надходжень, ведучи окремі реєстри надходжень з кожного виду податку і сприяючи головним збирачам (начальникам інспекцій) у здійсненні їх функцій.

На початок 1990-х рр. у ГПУ працювало 45 % усіх зайнятих у міністерстві і його підрозділах (близько 83 тис. чоловік). На його потреби відпускалося 29 % усього бюджету міністерства. Витрати на навчання і перепідготовку становили близько 7 % загальноного обсягу коштів фонду заробітної плати. Основне число зайнятих у податкових службах та підрозділах як центрального, так і місцевого апарату становлять *податкові інспектори та контролери*. Як правило, податкові інспектори входять у службу розрахунку оподаткованої бази для стягування податку і у податкову інспекцію податкових керувань, а контролери — у службу контролю і податкові центри.

У структурі ГПУ існує також *Управління податкових розслідувань*. У його складі діють спеціальні служби: міжрегіональний

відділ з податкових експертиз і міжрегіональний сектор податкових ревізій.

Податковий контроль здійснюється шляхом камеральних перевірок податкових декларацій і документальних перевірок. Система стягування за ухилення від сплати податків досить жорстка, застосовується також кримінальна відповідальність. У випадку ненавмисного зниження податку сплачується штраф у розмірі 0,75 % на місяць від суми платежу, у випадку навмисного приховання розміру доходів штраф сплачується в подвійному розмірі.

У більшості країн є тільки одна можливість опротестувати виставлену для платежу з податку суму — звернутися в суд. Французьке податкове законодавство передбачає додаткову можливість — так звану *попередню рекламацию податковим службам*, яку платник податків може представити до початку терміну платежу податку у вищу інстанцію податкової інспекції, що виставила, на його думку, неправильну (необґрунтовану) суму платежу. Можна відзначити дві очевидних переваги, які дає цей варіант розв'язання конфліктних ситуацій: по-перше, у випадку необ'єктивності податкових служб можна оперативно вирішити суперечку, не звертаючись до судової влади; по-друге, при наявності об'єктивних основ для опротестування рішення податкової інспекції можна більш грамотно почати розгляд у суді. Саме цим фактором пояснюється мале число касаційних скарг і рекламаций у судові органи Франції. У той же час число скарг і рекламаций у податкові органи становлять щорічно приблизно 4 млн, з яких 20 % вирішуються на користь платника податків.

9.5. Фінанси місцевих органів влади та фінансове вирівнювання у Франції

Одним з найважливіших заходів, проведених у Франції з початку 1980-х рр., є реформа місцевого управління і самоврядування. Вона носить довгостроковий характер. Основним нормативним актом, що визначив головні напрямки реформ, став закон «Про права і свободи комун, департаментів, регіонів» від 2 березня 1982 р.

Реформа місцевого управління і самоврядування завершила модернізацію адміністративно-територіальної організації країни. З одержанням статусу територіального колективу практично закінчилося оформлення регіону в адміністративно-територіальну одиницю. Таким чином, у Франції на сьогодні склалася трилан-

кова система адміністративно-територіального розподілу (регіон — департамент — комуна) з відповідною системою органів місцевого управління і самоврядування. Кожна адміністративна одиниця має свій бюджет.

У кожному регіоні створюється контрольний орган — *Розрахункова палата*, що стежить за фінансовою діяльністю юридичних осіб та бере участь у формуванні місцевих бюджетів.

Бюджетна політика департаменту є компетенцією *Генеральної ради*, а в окремих випадках — комісара Республіки і Регіональної розрахункової палати. Безпосереднє бюджетне управління здійснює *Скарбник департаменту*, який призначається Міністром економіки і фінансів за рекомендацією представника Генеральної ради.

Видатки місцевих бюджетів складаються з двох основних частин. Перший — *поточний* (функціональний) *бюджет* фінансує більш ніж 1/3 витрат місцевих органів влади (поліцію, цивільну оборону, пожежну охорону, управління), 1/3 витрат на освіту, просвіту, культуру, інші — це витрати на економічну інфраструктуру. За рахунок другого — *інвестиційного* (нового будівництва) *бюджету* місцеві влади здійснюють великі капіталовкладення, на них припадає понад 52 % усіх капітальних державних витрат.

Джерела *доходів* поділяються на *внутрішні* — від муніципальної власності, місцевого господарства, *податкові* — забезпечують 50 % загальної суми надходжень, передбачених бюджетами (покривають понад 3/4 загальних витрат сукупного бюджету департаментів) і *зовнішні* — дотації, кредити (як державні, так і приватні).

В цілому, у Франції надходження з непрямих податків у бюджеті регіонів зростають, хоча в загальній структурі податкових надходжень на прямі податки припадає близько 60 % загальної суми надходжень, на непрямі — близько 40 %.

Провідними податковими статтями виступають 4 *прямих податки*, які історично склалися у Франції: податок на житло, промисловий податок, земельний податок і поземельних податок з будівель. Крім цих податків, у різних адміністративно-територіальних одиницях використовують так звані *додаткові прямі податки* на користь місцевих органів влади, колективів і різних суспільних та державних організацій. База для обчислення місцевих прямих податків збігається з базою для стягування основних — загальнодержавних прямих податків, але з 1988 р. використовується коефіцієнт-дефлятор, на який збільшується база обчи-

слення перед визначенням суми податкових платежів. Регіони, департаменти, комуни, а також об'єднання комун самі встановлюють ставки обкладання.

У структурі *непрямих податків*, які стягуються у бюджет регіонів, 54,5 % припадає на платежі за реєстрацію технічного паспорта на автомобіль, 39,9 % дають різні надбавки до ставок непрямих податків. На початку 1990-х рр. найвищими темпами в структурі непрямого оподаткування зростали надходження від податку на видачу водійських посвідчень. Однак у загальній сумі надходжень частка цього збору ледь наблизилася до 5 %.

Певні особливості має система *фінансового вирівнювання* у Франції. Завдання системи — вирівнювати доходи окремих місцевих бюджетів, які вони мають від податків, і компенсувати витрати, обумовлені розширенням компетенції місцевих органів влади, а також «незаслужені витрати» місцевих органів влади (забезпечення житлом вчителів, виплати житлових субсидій, ПДВ, сплачений на інвестиції).

Для *вирівнювання доходів від різниці в отриманих податках* використовується глобальна (єдина) дотація функціонування. Розширення компетенції компенсується: загальною дотацією з децентралізації, регіональною дотацією на шкільну освіту, дотацією департаментам на оснащення коледжів.

При розрахунку обсягів основних дотацій використовуються, як і в практиці інших країн, два основних показники. Перший — *податковий потенціал місцевої територіальної одиниці*, що характеризує масу доходів від місцевих прямих податків, які місцевий бюджет одержує із застосуванням середніх загальнонаціональних ставок. Це розрахункова величина, оскільки кожна територія застосовує індивідуальні ставки. Другий показник — *податкове навантаження*, що розраховується як співвідношення між сумою фактичних доходів від місцевих прямих податків і податковим потенціалом. Це співвідношення може бути *більше або менше 1*.

Розглянемо механізм застосування двох основних трансфертів вирівнювання — глобальної (єдиної) дотації функціонування і компенсаційної дотації з податку на додану вартість.

Глобальна (єдина) дотація функціонування — спеціальний фонд трансфертів для органів місцевого самоврядування у Франції. Кошти з цього фонду надаються комунам і департаментам. Фонд формується за рахунок відрахувань від податку на додану вартість. Глобальна (єдина) дотація функціонування комун скла-

дається з *трьох основних частин*: базова дотація, дотація вирівнювання і компенсаційна дотація.

Розмір *базової* дотації визначається в середньому на одного жителя, з урахуванням розмірів адміністративно-територіальної одиниці і видатків, що пропорційно залежать від чисельності жителів. Загальна сума базової дотації на одного жителя коригується на коефіцієнт у залежності від чисельності населення кожної адміністративно-територіальної одиниці. Коефіцієнт 1 застосовується для комун з населенням до 499 осіб і збільшується до 2 для комун з населенням понад 200 тис. осіб. Дотація *вирівнювання* розподіляється на основі формули вирівнювання, яка враховує податковий потенціал комун і використовується з метою зближення фінансових можливостей територіальних колективів. *Компенсаційна* дотація враховує так звані особливі витрати комун. Її розмір залежить від кількості дітей шкільного віку, які проживають у комуні, від загальної довжини доріг сполучення, що належать до так званих загальнокорисних, і від кількості суспільного житлового фонду.

Єдина дотація функціонування *департаменту* включає: спеціальну допомогу, фіксовану дотацію, дотацію вирівнювання.

Спеціальна допомога, або дотація мінімального функціонування, надається фінансово бідним департаментам. На цю допомогу можуть розраховувати департаменти, що мають податковий потенціал на душу населення на 40 % менше, ніж середній податковий потенціал по всіх департаментах. Допомогу також одержують департаменти, що мають на 60 % менше податковий потенціал з розрахунку на 1 км² території, ніж у середньому по всіх департаментах. Наприкінці 1980-х рр. спеціальну допомогу одержували 25 департаментів, або понад ¼ від їхньої загальної кількості. *Фіксована* дотація встановлюється в розмірі 45 % сукупної єдиної дотації функціонування департаменту. Дотація *вирівнювання* визначена в обсязі 55 % від сукупної дотації функціонування департаменту. Вона складається з таких частин: 40 % розподіляється в залежності від податкового потенціалу департаментів, 60 % — у залежності від обсягу податків, що збираються департаментами (без податку на професію) з домашніх господарств.

Компенсаційний фонд ПДВ — трансферний фонд фінансових ресурсів, кошти якого направляються на інвестиції територіальних колективів у Франції. Його створено законом від 28 жовтня 1977 р. Він головна форма участі держави в інвестиційній діяльності комун. Кошти фонду слугують державною субсидією орга-

нам місцевого самоврядування на інвестиції. Фонд компенсує місцевим органам влади податок на додану вартість, який вони сплачують по своїх операціях у процесі здійснення витрат розвитку. З фонду компенсується сплачений місцевими органами влади ПДВ лише по інвестиційних операціях, спрямованих на власний розвиток. Не компенсується ПДВ по операціях на користь третіх осіб, а також пов'язаних з участю в капіталі підприємств, фондів допомоги, по земельних угодах. Виплати місцевим органам влади з Компенсаційного фонду ПДВ є грошовими ресурсами, що можуть використовуватися на розсуд територіальних колективів. Проте вони обов'язково повинні відобразитися в бюджеті розвитку як інвестиції. Через фонд надається 60 % усієї державної допомоги місцевим органам влади на інвестиції. Компенсаційний фонд ПДВ функціонує поза держбюджетом Франції.

9.6. Напрямки фінансової та податкової політики на зламі ХХ—ХХІ століть

На початку 1980-х рр. серйозний збиток Франції спричинила американська валютно-фінансова політика, зокрема штучне завищення курсу долара: приблизно 1/3 французького імпорту оплачувалася в американській валюті. Різко погіршився платіжний баланс країни, намітилися позиції франка, який поряд з італійською лірою та бельгійським франком перетворився в одну з найслабших європейських валют.

З червня 1981 р. по червень 1982 р. нова адміністрація провела понад 200 реформ. У результаті Франція стала володіти найбільшим серед капіталістичних країн державним сектором, що охопив приблизно 25 % промислових робітників, забезпечив чверть усього експорту, третину промислової продукції.

Значний приплив державних коштів у націоналізовані промислові компанії не забезпечив очікуваного збільшення інвестицій. Унаслідок цього державний сектор не зміг зіграти очікувану від нього роль каталізатора економічного відродження.

Навесні 1983 р. могутній економічний і політичний натиск провели США та ФРН із метою змусити французький уряд відмовитися від політики обмеження влади монополій. Була прийнята програма «план Делора», основу її становив режим «жорсткої економії». Головною метою «плану Делора» було оголошене скорочення зовнішньоторговельного дефіциту, а продовження соціальних реформ ставало справою другорядної важливості.

У результаті річний споживчий попит був зменшений на 65 млрд франків.

Завдяки програмі найбільшого сприяння приватному капіталу, стрижневим напрямком якої виявилась денационалізація, у 1984—1989 рр. у країні спостерігався економічний підйом. Щорічний приріст ВВП становив у середньому близько 3 %, промислового виробництва — 4 %. Однак до початку 1990-х рр. фактори зростання вичерпали себе.

У 1990—1993 рр. національні компанії відчули гостру нестачу власних коштів, страждали від великої заборгованості і високих процентних ставок по кредитах. По галузях прокотилася широка хвиля банкрутств. Для мобілізації на боротьбу з безробіттям у 1993 р. була випущена державна позика, що збрала 110 млрд фр. Було скасовано валютний контроль, контроль над цінами, знижені податки, збільшені пільги компаніям. Одним з наріжних камнів економічної політики стало стримування зростання заробітної плати, завдяки чому споживчі витрати зберігалися на помірному рівні, а норма прибутку досягла рівня початку 1970-х рр.

Уряд Е. Балладюра (глава кабінету міністрів з березня 1993 р. до травня 1995 р.), який вважав основним завданням зниження дефіциту бюджету, обмежив витрати в 1993 р., підвищив в 1994 р. податки, прийняв довгострокову програму, яка передбачає заморожування реальних доходів і поступове зниження дефіциту бюджету. З осені 1993 р. скорочення дефіциту частково проходило за рахунок коштів від приватизації. Низькі дисконтні ставки банківського відсотка полегшували погашення боргів. При Е. Балладюрі дефіцит бюджету скоротився з 320 млрд фр. (4,5 % ВВП) у 1993 р. до 301 млрд (4 % ВВП) у 1994 р. Уряд турбував наростаючий дефіцит системи соціального забезпечення, що включає медичне і пенсійне страхування та страхування по безробіттю. Фінансування системи здійснювалося за рахунок виплат підприємців і внесків трудящих. З 1990 р. ситуація погіршилася через скорочення надходжень унаслідок зростання безробіття. У 1993 р. накопичений дефіцит соціального забезпечення (100 млрд фр.) за рішенням уряду Балладюра був приєднаний до центрального бюджету і включений у державний борг для погашення.

Тверда монетарна політика усіх французьких урядів, заснована на регулюванні процентної ставки, призвела до незаперечних успіхів. Французька економіка відрізнялася помірним дефіцитом держфінансів і слабкою інфляцією (починаючи з 1986 р. річний темп приросту цін не перевищував 3 %). Тим часом дефляційний

курс різко обмежує можливості самостійно визначити макроекономічну політику, тому що рівень процентної ставки пов'язаний не з внутрішньою господарською кон'юнктурою, а з грошовою політикою Бундесбанку. Підтримка фіксованого паритету з німецькою маркою призвела до того, що, незважаючи на очевидні успіхи в придушенні інфляції, процентні ставки французьких банків залишилися на високому рівні. Грошова політика фактично не використовувалася для стримування спаду, що почався в ряді галузей ще в 1990 р. У результаті стримувалися інвестиційна активність, внутрішній попит і провокувалося подальше різке зниження зайнятості: цілий ряд розрахунків підтверджує, що саме з монетарною політикою було пов'язане збільшення кількості безробітних (на 800 тис. у 1990—1994 р.).

У 1993 р. у результаті приходу до влади правоцентристського уряду почалася друга хвиля приватизації і продовжилася після обрання президентом Ж. Ширака. Програма приватизації торкнулася найбільш прибуткових і, головним чином, великих компаній: один із трьох найбільших банків — «Банк національ де Парі» і хімічний концерн «Рон-Пуленк» принесли скарбниці 43 млрд фр. З іншого боку, держава виявилася не в змозі протистояти стихійній хвилі поглинань національних компаній іноземними інвесторами.

У травні 1995 р. президентом країни став Ж. Ширак, а кабінет очолив А. Жюппе. Новий уряд виявив намір скорочувати дефіцит державного бюджету до вимог, передбачених Маастрихтською угодою — 3 % ВВП, і одночасно збільшити витрати на забезпечення зайнятості. Цій меті підлягала бюджетна політика із середини 1995 р.

У боротьбі з дефіцитом держбюджету уряду вдалося досягти певних успіхів: у 1995 р. він становив 5 % ВВП, у 1996 р. був скорочений до 4,2 %, у 1997 — до 3,6 %. Однак подібний результат був отриманий шляхом небувалого для Франції підвищення оподатковування. З 1 серпня 1995 р. з 2 % до 20,6 % збільшився податок на додану вартість, який є основним поповненням бюджету, завдяки тільки збільшенню податкових ставок у 1996 р. скарбниця одержала додатково близько 120 млрд франків, ще 2 млрд фр. отримано від збільшення цін на тютюн і бензин. Була продовжена серія приватизації, що також принесло державі понад 25 млрд франків.

Державний бюджет Франції з 1996 р. був спрямований на те, щоб виконати рекомендації європейської економіки і валютного фонду. Уряд узявся до здійснення різких і хворобливих реформ

усієї системи соціального страхування: збільшення прямих і непрямих податків, обов'язкових виплат у фонди соціального страхування. У листопаді 1997 р. зростання цін виявилось нульовим, одночасно намітився перелом у динаміці ВВП.

Проголошений урядом курс на скорочення дефіциту держбюджету заморозив усі соціальні програми. До 1997 р. число осіб, що одержували так званий «мінімальний дохід для залучення в суспільство», перевищило 1 млн чол. З 1995 р. неухильно зростало безробіття. Число непрацюючих збільшилося на 367 тис. і досягло в 1997 р. 3,5 млн чол. У короткострокові плани бюджетної політики входило субсидування підприємців у випадку наймання працівників більш ніж на один рік і звільнення їх від соціальних податків. Однак кризи системи соціального страхування перебороти не вдалося.

Реформи, спрямовані на зниження державних витрат, поки не почалися. Хоча в деяких випадках (пенсії, охорона здоров'я) у 2000 р. держава позначила основні напрямки змін, але терміни їх проведення так і не названі. Скорочення видаткової частини бюджету в 2001 р. не спостерігалось, більше того, введена трирічна програма державних доплат особам, що одержують мінімальну заробітну плату, так званих премій за зайнятість. Збільшення становить 14 % від рівня мінімальної заробітної плати 2000 р.

Незважаючи на певні позитивні моменти — практична відсутність інфляції, реальне скорочення дефіциту держбюджету, багато аспектів діяльності нинішнього кабінету Жан П'єра Рафаєна викликають широке невдоволення французів. Приклад тому — масові страйки різних профспілок у 2002-2003 рр. з метою підвищення заробітної плати та проти збільшення працездатного віку на два роки.



Контрольні запитання:

1. Який податок у структурі доходів державного бюджету Франції займає провідне місце, чому?
2. Чим пояснюється високий ступінь організації податкового контролю у Франції? Чи пов'язано це з перевагою в країні непрямого оподаткування?
3. Розповісти про систему фінансового вирівнювання у Франції.
4. Яку роль у керуванні державними фінансами Франції зіграла тверда монетарна політика?



Самостійно:

1. Структурна будова і загальна характеристика окремих ланок фінансової системи Франції.
2. Державний бюджет, склад і структура його доходів та видатків.
3. Спеціальні урядові фонди, джерела їхнього формування і напрямки використання.
4. Проблеми і перспективи співробітництва Франції та України у сфері фінансів.



Список літератури:

1. Бюджет у місцевому самоврядуванні Франції / Ін-т держ. упра. і самоврядування при КМУ: Відп. ред. І. Грицяк. — К.: Фірма «Віпол», 1994. — 61 с.
2. Гутник В. Модернизация экономической политики в странах Западной Европы // Проблемы теории и практики управления. — 2003. — № 3. — С. 26—27.
3. Козырин А. Таможенное право Франции // Российская юстиция. — 1995. — № 2. — С. 47—49.
4. Зайчикова В. В. Відносини держави і місцевого самоврядування у зарубіжних країнах // Наук. праці НДФІ. — 2000. — Вип. 10—11. — С. 44—50.
5. Матук Ж. Финансовые системы Франции и других стран. В 2 т. — М.: АО «Финстат-информ», 1994, Т. 1. — 326 с.
6. Международные финансово-кредитные и валютные отношения / Под ред. Л. Н. Красавиной — М., 1994. — 264 с.
7. Основные тенденции развития фондовых бирж во Франции // Реферативный журнал. — 1992. — № 5. — С. 107—111.
8. Островская Е. Франция — тенденции роста сохраняются // МЭ и МО. — 2000. — № 8. — С. 98—102.
9. Толкушин А. В., Суворов Д. В. Политика децентрализации и местные налоги во Франции // Финансы. — 1991. — № 8. — С. 59—65.
10. Франция / Отв. ред. В. Ю. Пресняков и Н. Е. Шулюкин. — М.: Междунар. отношения, 1990. — 176 с.
11. Черник Д. Г. Налоги Франции // Финансы. — 1994. — № 7. — С. 33—38.
12. Экономическое положение Франции // БИКИ. — 1997. — № 105. — С. 3—5.
13. Hueber W. Tax Coordination and Unemployment // International Tax and Public Finance, 1999, Vol. 6.



ФІНАНСОВІ СИСТЕМИ СКАНДИНАВСЬКИХ КРАЇН

- ◆ Специфіка соціально-економічного розвитку та економічна роль держави в Скандинавських країнах.
- ◆ Швеція — поняття «шведська модель», бюджетний устрій та бюджетна система країни.
- ◆ Державний бюджет Швеції, склад і структура його доходів та видатків. Податковий контроль.
- ◆ Податкова система Норвегії та Швеції.
- ◆ Фінансове вирівнювання у Швеції.
- ◆ Тенденції фінансово-економічного розвитку Скандинавських країн.

10.1. Специфіка соціально-економічного розвитку та економічна роль держави в Скандинавських країнах

Скандинавськими країнами називають п'ять країн, які розташовані на території Скандинавського півострова в північній частині Європи, — *Швецію, Норвегію, Данію, Фінляндію, Ісландію*.

Їх об'єднують економічні, соціальні, політичні і багато позаекономічних факторів, включаючи історичні та національно-культурні особливості даного регіону:

- активна участь соціал-демократів та інших лівих партій в уряді і законодавчих органах влади;
- високий ступінь «юніонізації» (частка членів профспілок серед працюючих у різних галузях у країнах Скандинавії становить 70—90 %);
- висока політична і економічна активність жінок;
- особливий екологічний менталітет усіх скандинавів;
- специфічна скандинавська культура праці та етика бізнесу.

Усі країни Північної Європи належать до групи так званих *малих країн*. На них припадає всього 1 % населення, 3 % ВВП та промислової продукції розвинутих держав. Однак за показниками ВВП і промислового виробництва на душу населення (розрахованими за паритетами купівельної спроможності валют) Скандинавські країни входять у перші 12—15 найвисокорозвиненіших держав світу, а відповідно до класифікації, запропонованої «Про-

грамою розвитку ООН», за показником «індекс людського розвитку», який містить у собі вимірювачі різних аспектів життя людини (освіта, рівень доходів, грамотність дорослого населення, рівноправність жінок та ін.) країни Північної Європи займають місця в першій п'ятірці держав світу.

Розглядаючи специфіку *державного регулювання в країнах* Північної Європи, необхідно розрізнити державну власність і державний сектор.

Частка *державної власності* значна тільки у Фінляндії (на фірми, що належать державі цілком чи частково, тут припадає близько 20 % капіталовкладень, 12 % зайнятих, 21 % експорту). Це пояснюється низкою причин: історично сформованим володінням держави у Фінляндії лісовими та деякими іншими природними ресурсами; переходом у власність держави після Другої світової війни підприємств, які належали Німеччині; широкою участю лівих сил, у тому числі комуністів, в уряді й інших органах влади. Крім того, для Фінляндії було важливим за допомогою прямої підтримки держави наздогнати інші Скандинавські країни за рівнем соціально-економічного та науково-технічного розвитку.

Існуючі у Фінляндії, а також у Швеції та Норвегії державні компанії є досить потужними і активно використовуються як свого роду «локомотиви» в окремих галузях економіки.

Частка *державного сектору*, навпаки, значна майже у всіх Скандинавських країнах. Під ним розуміється ступінь активності участі держави у всіх економічних і соціальних процесах. Кількісно це виражається в частці державних витрат у ВВП; у рівні оподаткування і питомій вазі податків у держбюджеті та ВВП; масштабах державного споживання; чисельності державних службовців і т. п.

За часткою *державних витрат* у ВВП Швеція, Данія і Фінляндія займають перші три місця серед усіх розвинутих країн (нині цей показник дорівнює відповідно 66, 61 і 56 %). Для порівняння наведемо аналогічні дані для деяких інших країн: Великої Британії — 42 %, США — 36, Японія — 27 %. Істотна частина державних витрат являє собою трансферні платежі, тобто переведення фінансових коштів, отриманих держбюджетом від податків та інших надходжень, безпосередньо різним групам населення у вигляді допоміг та субсидій. Таким чином, відповідно до ідей «держави добробуту» відбувається перерозподіл «національного пирога» на користь найменш забезпечених шарів суспільства.

Рівень оподаткування в Скандинавських країнах традиційно один з найвищих серед промислово розвинутих держав. Наприклад, частка податків у ВВП Швеції на початку 1990-х рр. становила 61 % (максимальний показник серед цих країн). Сьогодні вона знизилася до 51 %, однак все одно Швеція продовжує займати за цим показником перше місце. Приблизно такий же рівень оподаткування у Данії, у Фінляндії він дорівнює 47 % (третє місце серед розвинутих країн).

Питома вага державного споживання в Скандинавських країнах також висока: у Швеції — 28 %, Данії — 26, Фінляндії та Норвегії — по 22 %. До сфери державного споживання належить освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, підтримка суспільного порядку, оборона і т.п. Соціальна сфера має надзвичайно високий рівень розвитку (крім того, що велика частка соціальних послуг є в Скандинавських країнах безплатною, вони дуже різноманітні за формами і доступні всім громадянам).

Приблизно кожен третій швед, норвежець і датчанин, і кожен четвертий фін належать до числа державних робітників та службовців (їх частка становить у Швеції 32 %, Норвегії та Данії — близько 30, Фінляндії — 25 %). Це найбільші масштаби зайнятості в державному секторі економіки серед розвинутих країн.

Причини наявності такого потужного державного сектору і чіткої соціальної спрямованості державної політики в Скандинавських країнах полягають у тому, що соціально-економічний та політичний розвиток країн Північної Європи в післявоєнний час ґрунтувався на ідеях соціал-реформізму і побудови «держави загального добробуту». Суть полягала в досягненні стабільного економічного зростання при низьких темпах інфляції і «повної зайнятості» на базі розвитку змішаної економіки (тобто усіх форм власності: приватної, державної, кооперативної й ін.). Ще одна важлива мета полягала у вирівнюванні доходів різних соціальних груп суспільства Скандинавських країн за допомогою різних заходів державної політики, зокрема, податкових (як уже відзначалося, у цих країнах традиційно високий рівень як корпоративного, так і особистого оподаткування) і трансферних (у регіоні існує найбільш розвинута серед країн—членів ОЕСР система різних допоміг і дотацій різним категоріям своїх громадян).

Таким чином, у Скандинавії для побудови «держави загального добробуту» необхідною вважають найактивнішу участь держави у вирішенні всіх соціально-економічних питань. Іншою найважливішою умовою є вироблення консенсусу з основних проблем суспільного розвитку. Консенсус формується на базі по-

стійного переговорного процесу між представниками трьох політично значимих сил: союзів підприємців, профспілок та представників державної влади. Конкретно це виражається в практиці укладення колективних договорів про умови оплати праці та соціальні пільги у різних галузях, у консультаціях державних чиновників із профспілками і підприємницькими об'єднаннями практично з будь-якого важливого питання. У деяких зарубіжних публікаціях національні господарства регіону називають «економіками узгодження».

Крім прямої участі держави в соціально-економічному розвитку в Скандинавії, як і у всіх інших розвинутих країнах, існують непрямі методи регулювання за допомогою заходів грошово-кредитної політики на основі використання елементів як неокейнсіанства, так і неоконсерватизму.

Розвиток економічного програмування і прогнозування в промисловості, науково-технічній, регіональній, торговій, валютній політиці дає підприємницькому сектору середньострокові та довгострокові орієнтири, знання яких необхідне для вироблення ефективної бізнес-стратегії.

10.2. Швеція — поняття «шведська модель», бюджетний устрій та бюджетна система країни

За рівнем ВВП на душу населення Швеція займає 10-е місце серед розвинутих країн світу і 3-є — серед країн Північної Європи, поступаючись Данії і Норвегії.

Термін *«шведська модель»* виник наприкінці 1960-х рр. у зв'язку зі становленням Швеції як однієї з найбільш розвинутих у соціально-економічному відношенні держав. Основними цілями моделі протягом тривалого часу були повна зайнятість та вирівнювання доходів. Понад півсторіччя з 1932 р. (за винятком 1976—1982 рр.) при владі перебуває *соціал-демократична партія* Швеції і тісно співробітничав з Центральним об'єднанням профспілок, яке сприяє реформістському робочому руху в країні.

Виникнення *системи соціального страхування* у Швеції відноситься до початку ХХ ст. Її основною рисою є універсальність. Під її опікою опиняється кожен житель Швеції незалежно від роду занять, а в багатьох випадках і від того, одержує чи не одержує ця людина заробітну плату. Це називається у Швеції «універсальною соціальною політикою».

За кілька минутих десятиріч розмір соціального страхування в цілому збільшився. Однак у зв'язку з економічними труднощами окремі ставки були скорочені, а в деяких випадках були більш жорстко визначені умови, що дають право на одержання тієї чи іншої допомоги. Однак сам принцип універсальності залишився попереднім.

Сьогодні система соціального страхування у Швеції вступила у фазу стрімких змін. Парламент схвалив закон про нову систему пенсій по старості. В найближчому майбутньому плануються реформи пенсій по інвалідності та допоміг родинам, що залишилися без годувальника.

До числа *специфічних факторів*, властивих саме Швеції, треба віднести: незмінний зовнішньополітичний нейтралітет з 1814 р.; неучасть в обох світових війнах; рекордне перебування при владі Соціал-демократичної робітничої партії; історичні традиції мирних способів переходу до нових формацій; тривалі сприятливі і стабільні умови розвитку економіки; домінування реформізму в робочому русі (їх символом стали угоди між керівництвом профспілок та підприємцями в Сальтшебадені в 1983 р.).

Бюджетний устрій. Шведська Конституція складається з чотирьох окремих документів. Серед них «Акт про форму правління» є найважливішим конституційним документом. Він набрав сили в 1975 р. У цілому реформа звелася до формального закріплення в Конституції сучасної практики управління. Нова конституція послідовно ґрунтується на принципах суверенітету народу, представницької демократії та парламентаризму.

Король Швеції не має політичної влади і не бере участі в політичному житті. Король представляє націю і, відповідно до Конституції, є главою держави. У цій ролі він виконує тільки церемоніальні функції та виступає офіційним представником Швеції. Одним з таких офіційних обов'язків є відкриття щорічної сесії Парламенту у вересні. Король не бере участі в роботі уряду і не підписує урядових документів. Колись обов'язком короля було призначення прем'єр-міністра, тепер цю функцію виконує голова Парламенту.

Законодавча влада належить однопалатному парламенту — *Риксдагу*, який обирається населенням на 4 роки шляхом прямого голосування на основі пропорційного представництва. Риксдаг, що обирається народом, займає надзвичайне положення серед інших органів управління; він є основою для демократичного здійснення влади через уряд. У Риксдагу є президія, що складається з голови (тельмана) і трьох його заступників, та не менш

ніж 15 комітетів, у т. ч. конституційний, бюджетно-фінансовий, податковий, а інші відповідають галузям діяльності міністерств. Риксдаг засідає з жовтня по травень. Проект бюджету на черговий фінансовий рік представляється в січні, а в квітні повинен бути затверджений з доповненнями.

Виконавча влада належить уряду і партії чи партіям, які він представляє. Сьогодні в уряд входить 22 міністри (11 чоловіків і 11 жінок). Іноді уряд звертається за консультаціями до незалежних експертів. Як правило, міністри представляють партії, які перебувають при владі. У більшості випадків вони є також членами Риксдагу, причому на час роботи в уряді місця в Риксдагу зберігаються за ними. Але в цьому випадку їхні парламентські обов'язки переходять до заступників на весь термін роботи парламентарія в уряді. Іншими словами, міністр, який входить в уряд, зобов'язаний відмовитися від права голосувати в Риксдагу, проте може виступати.

Бюджетна система Швеції триланкова. У Швеції два рівні місцевої влади: країна складається з 23 *ленів* (губерній) і 288 *комун* (низових адміністративно-територіальних одиниць).

Державну владу представляє в кожному лені губернатор і правління лену. Для виконання певних завдань у рамках лену обирається *Ландстинг* — місцевий регіональний виборний орган, що розробляє проект та приймає бюджет лену. Ландстинги відповідають насамперед за охорону здоров'я і лікарняне обслуговування, певні види освіти і професійного навчання. Ландстинги стягують прибутковий податок для покриття своїх витрат.

У кожній комуні також працює виборний орган місцевого самоврядування — *Рада комуни*.

До відання *державних органів* влади Швеції належать: зовнішня політика і оборона, порядок і безпека усередині країни, правосуддя, економіка країни в цілому, вища освіта і науково-дослідна діяльність, великі шляхово-транспортні комунікації, політика на ринку праці й питання зайнятості населення, житлова політика, соціальне страхування і перерозподіл доходів (пенсії, субсидії для дітей, виплати через хворобу, субсидії безробітним і деякі інші).

Лени відповідають за організацію охорони здоров'я, медичне обслуговування і підготовку медичного персоналу в медичних установах. Вони, частково разом з комунами, відповідають за культуру, а також виконують завдання за дорученням держави у сфері державного планування, разом з державою розпоряджаються регіональними фондами розвитку. Ці фонди надають фі-

нансову допомогу невеликим і середнім підприємствам. У спільному віданні комун і ландстингів перебувають підприємства суспільного транспорту.

На комуни у Швеції покладаються: завдання планування, охорони навколишнього середовища, організації рятувальної служби, цивільна оборона, громадський транспорт, водопостачання, каналізація, тепло- і енергозабезпечення, дозвілля і культура, соціальне забезпечення, дитячі дошкільні установи, середня освіта, догляд за людьми похилого віку та інвалідами, турбота про родину та особистість. За згодою з Державним міграційним управлінням комуни приймають біженців. Комуни планують використання землі, здійснюють нагляд за будівництвом, забезпечують заходи профілактики, пожежну охорону.

10.3. Державний бюджет Швеції, склад і структура його доходів та видатків. Податковий контроль

Як і в інших зарубіжних країнах у Швеції *доходи бюджету* формуються за рахунок податків. Нині за рахунок *ПДВ та податків на споживання* забезпечується до 2/3 усіх податкових доходів бюджету, ще приблизно 20 % дають *прямі податки*, а інше припадає на *внески з соціального страхування*.

До початку 1990-х рр. Швеція вважалася світовим лідером як за часткою ВВП, що перерозподіляється через систему державних фінансів, так і за розмірами податкових ставок. У країні навіть був прийнятий спеціальний закон, який забороняє вилучати у вигляді прямих податків більш ніж 100 % річного доходу платників податків (за певних обставин сума всіх прибуткових податків та податку на майно могла перевищувати цю величину). Наслідком такого твердого податкового тягара стало падіння темпів економічного зростання, зниження конкурентоспроможності шведських товарів на світовому ринку, скорочення інвестицій і переведення ряду виробництв за межі країни. Тому влада була змушена вжити серйозних заходів зі зниження податкових ставок: у першу чергу ПДВ (раніше його ставка була найвищою у світі, тепер 25 %, що також вище середньоевропейського рівня), і потім — податку на прибуток компаній (його ставка 28 % — одна з найнижчих у Європі). Податки на особисті доходи громадян і внески по соціальному страхуванню зберігаються на досить високому рівні, але їх тягар менш відчутний через надзвичайно

розвинуту систему соціальної допомоги та пенсійного забезпечення.

Для залучення нових інвестицій у Швеції розроблена велика програма пільг і стимулів. Підприємства можуть знижувати свої реальні податкові ставки, використовуючи можливості формування вільних від податків резервів, застосовуючи пільгові ставки амортизаційних відрахувань і т. д. Додаткові пільги діють для експортних виробництв. Крім того, у північних районах Швеції передбачена особлива система заохочень інвестицій: податкові знижки, пільгові кредити, прямі субсидії та істотне зниження внесків із соцстраху.

На рівні центрального уряду стягуються прибуткові податки з підприємств і громадян, ПДВ, а також акцизи. Місцеві органи влади одержують прибуткові податки з громадян та інші дрібніші податки.

У Швеції понад 50 % державних витрат становлять трансферні платежі, тобто переведення доходів у приватний сектор (домашнім господарствам і підприємствам), у т. ч. пенсії, житлові субсидії, допомоги на дітей, сільськогосподарські і промислові субсидії. Структура державних витрат у Швеції подана в табл. 10.1.

Таблиця 10.1

СТРУКТУРА ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ ШВЕЦІЇ В ХХ СТОЛІТТІ

Статті видатків	70-і роки	80-і роки	90-і роки
Загальна сума видатків	100 %	100 %	100 %
Капітальні вкладення	7,0	5,1	6,0
Поточні видатки, у т.ч.:	93,0	93,9	94,0
військові	4,9	4,2	3,8
держапарат та поліція	5,9	5,9	5,7
відсотки і виплати по держборгу	4,9	11,2	12,5
освіта	9,2	8,9	8,8
охорона здоров'я	11,2	11,3	11,1
інші соціальні послуги	10,2	10,9	10,7
грошові виплати населенню	26,2	27,6	30,4

Питаннями формування бюджету і розробки податкових законів займається *Міністерство фінансів*. Збір податків та контроль за дотриманням податкового здійснює *Національне податкове управління (НПУ) та податкові органи земель*.

Єдина податкова служба Швеції, створена в 1971 р., крім фінансових функцій, веде повний облік не тільки платників податків, а й всього населення країни. Рівень комп'ютеризації та методи контролю за доходами дозволяють складати декларації про доходи більшості населення безпосередньо в податковій службі і розсилати їх громадянам. Останнім залишається тільки поставити свій підпис, і лише у випадку незгоди прийти в податковий орган. Відомості про доходи фізичних осіб не є податковою таємницею. Податкова служба постійно і на високому рівні проводить широку роз'яснювальну та консультаційну роботу з платниками податків.

НПУ розробляє загальні вказівки з виконання та інтерпретації податкових законів. Діючий у рамках цього управління *юридичний комітет* може видавати, в основному на запити платників податків, попередні висновки з податкового регулювання в тих чи інших конкретних ситуаціях. Платник податків може прийняти цей висновок, і тоді він вважається обов'язковим для нього (і для відповідного податкового органу). У випадку незгоди платник податків може опротестувати висновок у Вищому адміністративному суді, рішення якого вважається остаточним.

У безпосередньому віданні *Національного податкового управління* перебувають акцизи та податки, які стягуються з джерела доходів, переведених за кордон. Податковим органам земель залишаються прибуткові податки, внески з соціального страхування та ПДВ. Національні та місцеві прибуткові податки стягуються за однією і тією ж податковою декларацією і за єдиними правилами, хоча перераховуються потім у різні бюджети, ПДВ з імпорту — *Управлінням мит і митних зборів*.

10.4. Податкова система Норвегії та Швеції

Рисунок 10.1 показує склад податкових надходжень бюджету *Норвегії* у 2000 р.

Як й в інших країнах з розвинутою ринковою економікою, у Норвегії серед інших важливих податків треба відзначити *прибутковий податок* із громадян, який має пріоритетне значення в доходах бюджету. Фізична особа, що фактично є присутнім або має

намір бути присутнім на території Норвегії більше шести місяців, вважається податковим резидентом для оподаткування від дня прибуття. Громадяни Норвегії й іноземні громадяни, що мають статус резидента, зобов'язані платити як державні, так і місцеві податки із усього доходу, отриманого в країні й за її межами.



Рис. 10.1. Податки та інші надходження в дохідну частину бюджету Норвегії у 2000 р.

Нерезиденти мають податковий обов'язок тільки по доходах, отриманими з норвезьких джерел. Повне податкове звільнення гарантується тільки для тих осіб, які є резидентами держави, що має податкову угоду з Норвегією, за умови фактичної присутності на її території протягом менш чим 183 днів у податковому році. Дивіденди, отримані із закордонних компаній, обкладають податком у загальному порядку. А податок, сплачений з джерела, звичайно віднімається з оподаткованої бази.

Сукупний оподатковуваний дохід включає основні елементи: заробітну плату, додаткові пільги й інші виплати роботодавця працівникові, суми відшкодування з фондів соціального страхування, пенсії, аліменти, дохід від підприємницької діяльності й відсотки на капітал.

Подружні пари розраховують і сплачують суми податку окремо друг від друга. Виділяються дві групи платників пода-

тків: самотні громадяни й громадяни, що мають 1 і більше утриманців. Ставка муніципального податку дорівнює 21 % плюс 7 % — податок у фонд вирівнювання, що виплачується із сум чистого доходу, що перевищують 23 300 норвезьких крон для першої групи платників податків й 46 000 норвезьких крон для другої групи.

Індивідуальний дохід (який визначається як валовий дохід від трудової діяльності за трудовою згодою або підприємницькою діяльністю, включаючи пенсії) є предметом оподаткування. Загальнодержавний податок має дві ставки. Для першої групи платників податків, що мають дохід 220 501—248 500 норвезьких крон, податок становить 9,5 %, а при доходах понад 248 500 норвезькі крони — 13,7 %. Для другої групи ставка 9,5 % діє при доходах 267 501—278 500 норвезьких крон, 13,7 % — якщо дохід перевищує 278 500 норвезьких крон.

Працівники виплачують зі своєї заробітної плати *внески в соціальні фонди* в розмірі 7,8 %. Для вільних підприємців ставка податку в соціальні фонди дорівнює 10,7 % від їхнього доходу, що не перевищує 447 600 норвезьких крон, і 7,8 % при перевищенні цього рівня. Із сум пенсій також утримується податок у соціальні фонди, але по зниженій ставці — 3 %. Ця ж ставка застосовується на доходи осіб, вік яких менш 17 років і більше 69 років. Іноземні громадяни зобов'язані в загальному порядку сплачувати страхові внески, хоча може бути надане виключення із правил, якщо є відповідна податкова угода. Іноземці, що працюють на Континентальному шельфі, звільнені від сплати страхових внесків.

Отриманий дохід може бути зменшений на суми фактично підтверджених витрат, але не більше 20 % від усього отриманого доходу. Також віднімається неоподатковуваний мінімум у розмірі 36 000 норвезьких крон для першої групи платників податків й 29 800 норвезьких крон — для другої. Інші доходи, на суми яких може бути зменшена оподатковувана база — це відсотки, аліменти й інших. Відрахування на суми відсотків обмежений, якщо фізична особа має за кордоном об'єкти нерухомості. Наприклад, якщо 30 % нерухомого майна розташовано за межами Норвегії, те тільки 70 % від суми отриманих відсотків віднімаються з оподаткованого прибутку.

Прибуток по акціях й облигаціям обкладається за ставкою 28 %, так само, як дохід від інвестицій. Податкові декларації повинні бути представлені не пізніше 31 січня року, що іде за роком, у якому був отриманий цей дохід.

Індивідуальним підприємцям і роботодавцям необхідно отримати картку податкових відрахувань для того, щоб у ній указати суми податків, утриманих із заробітної плати працівників. Цю процедуру роботодавець виконує кожні два місяці. Остаточні розрахунки по податках проводяться на початку наступного податкового року, коли суми, сплачені понад, відшкодовуються, а недоплачені — вносяться додатковим платежем.

Підприємство, залучене в діяльність, що підлягає оподаткуванню *на додану вартість*, повинне в обов'язковому порядку зареєструватися в Державному Регістрі платників ПДВ, якщо реалізаційні обороти товарів і послуг, що підлягають обкладанню ПДВ, перевищують 30 000 норвезьких крон протягом 12-місячного періоду. Податкові органи можуть зареєструвати підприємство достроково.

Ставкою податку на додану вартість у розмірі 23 % обкладають обіги по реалізації товарів і послуг, а також експортні товари. Деякі операції звільнені від ПДВ, такі, наприклад, як діяльність в галузі фінансів, страхові послуги, освіта, медичні послуги, деякі професійні послуги й експортні операції. Податок на капіталовкладення по ставці 7 % застосовується замість ПДВ на окремі види виробничого обладнання.

Важливе місце в системі податків займає *податок на прибуток корпорацій*. Для відкриття підприємства в Норвегії звичайно не потрібно спеціального дозволу, однак на деякі види діяльності, такі, як банківська справа й страхування, необхідно одержати дозвіл влади.

Для здійснення будь-якої діяльності на території країни всі юридичні особи й індивідуальні підприємці зобов'язані зареєструватися в Центральному Координаційному Регістрі юридичних осіб й у місцевому податковому органі. Ця умова стосується також й іноземних компаній і представництв, що перебувають на території Норвегії.

В основному переважають акціонерні компанії. Відповідно до угоди між країнами — учасниками ЄС мінімальний розмір статутного капіталу для закритих акціонерних товариств установлений у розмірі 50 000 норвезьких крон, для відкритих — 1 мільйон норвезьких крон. Статутний капітал може бути сформований повністю із закордонних інвестицій за умови, якщо 50 % управлінського персоналу є податковими резидентами країни протягом останніх двох років.

Окремі види діяльності, такі, як сільське господарство й деякі інші види виробничої діяльності, легко вразливі для закордонної

конкуренції, субсидіюються державою. Окремим підприємствам надається допомога в галузі експортної діяльності. Заохочуючи децентралізацію розміщення промислових підприємств і переміщення з великих міст у північні райони країни, законодавчі органи встановили ставку, що варіює, внесків у соціальні фонди, виплачувану роботодавцями, від 0 % у північних районах країни до 14,1 % у центральних областях.

Компанії, що є податковими резидентами Норвегії, мають повний податковий обов'язок, що поширюється на дохід, отриманий із всіх джерел, а компанії-нерезиденти — тільки на доходи, отримані з норвезьких джерел. Компанія вважається податковим резидентом, якщо безпосередній керуючий орган або головний офіс перебуває в Норвегії. Ставка корпоративного податку встановлена в розмірі 28 %.

Оподатковуваний прибуток складається з балансового прибутку, зменшеної на суму витрат на виробництво й реалізацію продукції й на суму сплачених податків у норвезькі податкові органи. Виключення становлять витрати на проведення розважальних заходів, які не підлягають відрахуванню з оподаткованої бази.

Амортизаційні відрахування можуть бути нараховані тільки на ті виробничі активи, вартість яких — більше 15000 норвезьких крон і зі строком передбачуваного використання більше трьох років. Суми амортизаційних відрахувань, що зменшують оподатковувану базу, не повинні перевищувати встановлені ставки (табл. 10.2).

Таблиця 10.2

**СТАВКА АМОРТИЗАЦІЙНИХ ВІДРАХУВАНЬ
ПО ГРУПАХ АКТИВІВ У НОРВЕГІЇ**

Група активів	Ставка амортизації
Офісне обладнання	30
Придбані цінності	30
Вантажні транспортні засоби, автобуси	25
Легкові автомобілі, обладнання, інструменти	20
Морські й річкові судна, бурильні установки	20
Повітряні судна	12
Будинки, спорудження, готелі, ресторани	5
Офісні будинки	2

Дивіденди обкладають на тих же умовах, що й прибуток корпорацій. Дивіденди, виплачені акціонерам, обкладають податком також у їхніх одержувачів. Така система була запропонована для запобігання подвійного оподатковування. Акціонери, що є податковими резидентами Норвегії, мають право одержати податковий кредит, який дорівнює повній сумі податку, сплаченого компанією відносно дивідендів. Нерезидентам, що одержують доходи від норвезьких закритих суспільств, податковий кредит не надається. Крім того вони є платниками податку на дивіденди, утримуваного в джерела виплати, по ставці 25 %, якщо він є резидентом країни, що не має договору з Норвегією.

Майно, що переходить у процесі *спадкування й дарування*, підлягає оподаткуванню по ставці, що варіюється від 18 % до 30 % залежно від ступеня споріднення й вартості цього майна. Перші 100 тис. норвезьких крон вартості перехідного майна звільнені від податку. Якщо дарувальник або померлий є постійним податковим резидентом Норвегії, то податок на майно сплачується як на майно, що перебуває на території Норвегії, так і за її межами.

З покупки земельних угідь стягується *державний збір* у розмірі 2,5 %. *Спеціальним податком* обкладають нафтові й газові компанії. *Податок на продаж* предметів розкоші (парфуми, бензин, спирт) установлений у розмірі не більше 70 %.

Важливе місце в системі податків *Швеції* займає *податок на прибуток корпорацій*. Всі компанії й інші види організаційно-правової форми, такі як товариства з обмеженою відповідальністю, повинні бути зареєстровані в Патентному й Реєстраційному відділі, для того щоб одержати статус юридичної особи. Звичайно як мінімум 50 % керуючих директорів і головний директор повинні бути резидентами країн ЄС або європейських держав. Проте можливі винятки із правил, надавані Відділом Патентів і Реєстрацій або Урядом, відносно юридичних осіб, більша частина ради директорів яких складається з нерезидентів Швеції.

Найбільше що часто зустрічається організаційно-правова форма — це компанії з обмеженою відповідальністю. Існують два види: відкриті компанії з обмеженою відповідальністю й частки компанії з обмеженою відповідальністю. Мінімальний розмір акціонерного капіталу для відкритих акціонерних товариств встановлений у розмірі 500 тис. шведських крон і для часток — 100 тис. шведських крон.

Національний податок на прибуток стягується з резидентів із усього доходу, а з нерезидентів — з доходів, отриманих зі

шведських джерел. Компанія вважається податковим резидентом, якщо вона утворена (zareєстрована) у Швеції або має постійне представництво на її території. Ставка податку на прибуток корпорацій установлена в розмірі 28 %. Не існує різниць при оподатковуванні розподіленого й нерозподіленого прибутку компанії. Також не існує ніяких місцевих податків для корпорацій.

Прибуток визначається відповідно до загальноприйнятих принципів бухгалтерського обліку, з невеликим коректуванням з метою оподатковування. При підрахунку прибутку акції оцінюються по нижній ринковій ціні. Альтернативний метод оцінки — 97 % ціни придбання, але він повинен застосовуватися при оцінці всього акціонерного портфеля. Оподатковувана база зменшується на суми витрат на ведення бізнесу, включаючи відсотки по кредитах на інвестування філії або придбання нового обладнання. Існує перелік витрат, які не відраховуються, такі, як перевищуючі встановлені норми витрати на розважальні заходи й витрати, пов'язані з операціями з алкогольними напоями. Норми амортизаційних відрахувань для цілей оподатковування звичайно збігаються з нормами бухгалтерської амортизації.

Для обладнання, патентів, торговельних марок, іміджу фірми, суми амортизаційних відрахувань списуються прямолінійним методом по ставці 20 % у рік або методом зменшення балансової вартості по ставці 30 %. Той або інший метод може використатися за умови, що всі активи будуть оцінені з використанням того самого методу в році. Також існує прямолінійний метод списання по залишковій вартості по ставці 25 %.

Обладнання з передбачуваним строком використання менше 3 років або вартістю менше 2000 шведських крон може бути списане в рік його придбання. Але встановлений граничний розмір списання амортизаційних відрахувань, що не перевищує 10 000 шведських крон для компаній із щорічним обігом більше 200 мільйонів шведських крон або з кількістю найманих робітників в середньому 200 чоловік.

Будинки амортизуються по ставках, що варіюється від 2 до 5 % від вартості придбання (не включаючи витрати на поліпшення їхньої якості). Амортизаційні ставки залежать в основному від цілей використання будинків. Земля не є предметом нарахування амортизації, хоча витрати на рекультивуацію земель і можуть амортизуватися по ставці 5 % у рік.

Прибуток від реалізації матеріальних і нематеріальних основних коштів й інших активів повинна бути включена в сукупний

оподатковуваний дохід підприємства й, отже, обкладається за ставкою 28 %. Збиток, отриманий при реалізації капітальних активів, списується за рахунок сукупного прибутку без усяких тимчасових обмежень. Однак збиток, що виникає від реалізації інвестиційного портфеля акцій й інших подібних фінансових інструментів, може прийматися до заліку тільки в рахунок прибутку, отриманої по такому ж виді власності.

Дивіденди, отримані від шведських компаній, звільнені від оподаткування. Дивіденди, отримані від закордонної філії (мінімальний пакет акцій не менш 25 %), також можуть бути звільнені від обкладання за умови, що філія обкладається за ставкою не менш чим 15 %. Понесені збитки можуть бути зараховані за рахунок отриманого доходу наступного року й не можуть переноситися на рахунки минулих років.

Роботодавець зобов'язаний виплачувати внески в *соціальні фонди* за своїх працівників (резидентів Швеції) у розмірі 33 % від валової заробітної плати, включаючи вартість додаткових виплат і пільг. Громадяни ЄС, що працюють у Швеції, керуються законодавчими актами ЄС. Знижена ставка внесків у розмірі 21,39 % установлена на підприємницький і трудовий дохід громадян, вік яких перевищує 65 років. У деяких сільських північних районах Швеції діюча ставка може бути знижена на 5—10 %.

Податкова декларація надається щорічно. Податки підраховуються протягом усього фінансового року. Податкове повідомлення видається в грудні по закінченні фінансового року й всі заборгованості по податках повинні бути виплачені не пізніше квітня. Іноземні компанії, зареєстровані в органах для цілей виплати страхових внесків у соціальні фонди, можуть їх сплачувати раз у рік (одним платежем).

Вагома роль у доходах бюджету різних рівнів належить *прибутковому податку із громадян* (рис. 10.2).

Фізичні особи вважаються резидентами Швеції для цілей оподаткування, якщо вони присутні в країні більше 183 днів у році. Резиденти Швеції зобов'язані сплачувати національний і муніципальний прибутковий податок на їхній дохід, отриманий як у Швеції, так і за її межами, а нерезиденти — тільки з доходів, отриманих на території Швеції. Резиденти Швеції, що виїжджають за рубіж на строк не менш 6 місяців, звільнені від сплати шведського прибуткового податку за умови, що фізична особа сплатила прибутковий податок у країні перебування. Незалежно від того, чи обкладає отриманий дохід податком у закордонній країні, резидентів Швеції може бути наданий річний податковий

кредит на суму належних шведських податків, за умови виконання наступних умов:

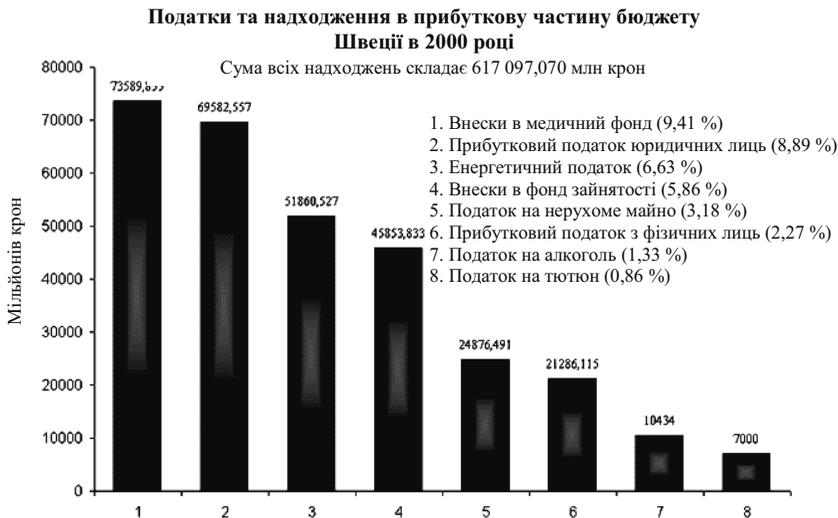


Рис. 10.2. Податки та інші надходження в дохідну частину бюджету Швеції у 2000 р.

— протягом року він повинен перебувати в одній і тій же країні й працювати на тому самому підприємстві;

— всі відрахування й пільги, застосовувані до отриманого доходу в закордонній країні, установлені загальними правилами законодавства тієї країни для всіх її резидентів, а не регламентовані міжнародними податковими угодами;

— роботодавцем є уряд Швеції.

Нерезиденти Швеції сплачують податки з доходів, отриманих зі шведських джерел, а також дохід від операцій з нерухомим майном, оплати наданих послуг, пенсій і деяких видів доходу на капітал.

Заробітна плата, що включає в сукупний дохід, складається із всіх видів виплат, пенсій і натуральної оплати праці (оцінюваної по ринковій вартості). Можливе одержання податкового кредиту по закордонних прямих податках у межах сум шведського національного й муніципального прибуткового податку, сплаченого по будь-яких видах закордонного податку. Відповідно до більшої частини податкових угод податковий кредит у розмірі сплачених

податків за рубежем гарантується за рахунок муніципального прибуткового податку. Подружні пари обкладають податком роздільно. дохід у розмірі не більше 209 100 шведських крон обкладає муніципальним податком по ставці приблизно 32 %. дохід понад ці суми обкладає також національним податком 25 %. Таким чином, максимальна ставка прибуткового податку (муніципального й національного) — 57 %.

Доход від капіталу обкладає окремо по ставці 30 %.

Фізична особа, що перебуває на території Швеції менше 6 повних місяців, має обмежену податкову відповідальність. Податок по ставці 25 % повинен бути утриманий роботодавцем при оплаті зроблених у Швеції робіт і послуг. Нерезидент, що працює по найманню, не зобов'язаний представляти декларацію про доходи в податкові органи.

Більшу частину податку в *соціальні фонди* сплачує роботодавець, однак працівник, вік якого не перевищує 65 років, повинен також сплачувати внески на індивідуальне медичне страхування — 3,95 % і пенсійне забезпечення — 1 %. Для 1996 р. був установлений граничний розмір страхових внесків — 271 500 шведських крон.

Система обкладання *податку на додану вартість* (ПДВ) у Швеції подібна із системою обкладання усередині ЄС. Підприємство, що має обороти, що підлягають обкладанню ПДВ, у розмірі більше 1 млн шведських крон, повинне бути зареєстроване в місцевих податкових органах як платник ПДВ. Якщо обороти менш 1 млн шведських крон, то реєстрація не обов'язкова. Звичайна ставка ПДВ — 25 %. Знижена ставка — 12 % по продуктах харчування й послугам з туризму. Низька ставка — 6 % по газетних виданнях. Звіти по ПДВ надаються щомісяця разом з підтверджувачими документами оплати ПДВ.

Майно, що переходить у спадщину, обкладає по прогресивних ставках, розмір яких залежить від оцінної вартості отриманого майна й від ступеня споріднення. Податок сплачує одержувач майна. Якщо одержувачем є чоловік(а) або дитина, ставки податку варіюються від 10 % (спадщина оцінюється в 300 тис. шведських крон або менше) до 30 % (понад 600 тис. шведські крони). В інших випадках ставки диференційовані від 10 до 30 %. Майно, наслідване чоловіком у розмірі до 280 тис. шведських крон і дітьми — 70 000 шведських крон (додатково 10 000 шведських крон для дітей до 18 років), звільняється від сплати податку.

Резиденти зобов'язані платити податок по ставці 1,5 % від чистої вартості майна, що перевищує 800 тис. шведських крон, роз-

ташованого як у Швеції, так і за її межами. Майно, що становить оборотний капітал, податком не обкладається. Різні фонди й благодійні організації сплачують *податок на власність* по ставці 0,15 % від чистої вартості майна, що перевищує 25 000 шведських крон.

10.5. Фінансове вирівнювання у Швеції

У цій країні система фінансового вирівнювання одержала назву «Система Робін Гуда».

Для того щоб визначити рівень можливостей кожної комуни щодо формування її доходів, шведські економісти використовують кілька показників. Це середньокомунальна податкоспроможність і податкоспроможність комуни. *Середньокомунальна податкоспроможність* розраховується шляхом розподілу суми доходів, що підлягають комунальному оподаткуванню по всій країні, на загальну кількість жителів держави. *Податкоспроможність окремої комуни* визначається шляхом розподілу суми доходів в окремій комуні, яка підлягає її комунальному оподаткуванню, на кількість жителів цієї комуни. Таким чином, одні комуни мають більшу податкоспроможність, ніж середньокомунальна, інші — меншу.

Основні фактори, що впливають на цей показник, такі: частка населення, що працює, рівень доходів населення, вікова структура населення, господарська структура, структура забудови комуни та ін.

Податкоспроможність кожної комуни визначає її можливості фінансувати витрати на надання суспільних послуг. Отже, з одного боку, у кожній комуні складаються різні обсяги витрат, з іншого боку — різні можливості щодо фінансування їх. Фінансове вирівнювання зводиться до того, що вирівнюються можливості комун фінансувати ці витрати і вирівнюються самі витрати. Це означає: вирівнюються їхні доходи та видатки. За інших умов, вважають у Швеції, зростав би розрив між рівнем розвитку окремих комун із усіма негативними наслідками.

Нова система фінансового вирівнювання у Швеції введена з 1996 р. Система побудована таким чином, що вирівнювання здійснюється винятково за рахунок фінансових ресурсів самих комун, тобто *на основі самофінансування*. До цього фінансове вирівнювання здійснювалося за рахунок субсидій з бюджету центрального уряду. З 1996 р. державні субсидії використовув-

ються для загальної фінансової підтримки місцевого самоврядування, а також для регулювання відносин комун і ленів.

Фінансове вирівнювання здійснюється в *два етапи*. Спочатку вирівнюються доходи. *Середньокомунальна* податкоспроможність по Швеції визначена в обсязі 100 тис. шведських крон. Це середній дохід на одну людину по країні, який підлягає комунальному оподатковуванню. Комуні, що мають середній прибуток на одного жителя *менше* 100 тис. крон, одержують субсидію. Ті комуні, дохід яких становить *більше* 100 тис. крон на одну людину, платять внески у фонд субсидій.

Розміри субсидій і внесків розраховуються як різниця між середньокомунальною податкоспроможністю по Швеції і власною податкоспроможністю кожної комуні, помноженою на чисельність жителів комуні, а також на попередньо встановлену податкову ставку. Так, у 1998 р. ця ставка становила 95 % від середньої комунальної податкової ставки, яка встановилась в 1995 р.

На іншому етапі вирівнюються видатки на більшість видів послуг, що надаються комунами. Визначено сфери діяльності, які враховуються при вирівнюванні видатків, а також фактори, що впливають на рівень цих видатків (табл. 10.2). Зазначені в таблиці фактори лежать в основі розрахунків відповідних доплат чи відрахувань, які здійснюються на основі індексів.

Таблиця 10.2

СФЕРИ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ ВРАХОВУЮТЬСЯ ПРИ ВИРІВНЮВАННІ ВИДАТКІВ, І ФАКТОРИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА РІВЕНЬ ВИДАТКІВ У ШВЕДЦІЇ

Сфера діяльності	Фактор
<i>Комуни</i>	
Дитячі дошкільні установи	Вікова структура, рівень зайнятості батьків, податкоспроможність і густота населення
Установи по догляду за людьми похилого віку	Вікова структура, співвідношення чоловіків і жінок, професійна структура, рівень загального проживання, малозаселені райони
Дев'ятирічна школа	Вікова структура, малозаселені райони, рідна мова
Гімназія	Вікова структура, форми проживання (пансіон), вибір програми навчання
Турбота про родину і особистість	Матері-одиначки з дітьми віком до 15 років, переїзди, іноземні громадяни (за винятком вихідців із країн Північної Європи), громадяни Фінляндії, густота забудови

Сфера діяльності	Фактор
Водопостачання і система каналізації	Низька густина забудови, геологічні особливості
Вулиці і дороги	Ступінь зносу, обумовлений інтенсивністю дорожнього руху і кліматичних особливостей
Забезпечення зайнятості і розвиток господарства	Безробіття
Витрати на будівництво, утримання і опалення	Індекс, що розраховується на основі фактичних змін витрат
Додаткові витрати малозаселених районів: адміністративно-рятувальна служба і т.п.	Чисельність населення, кількість жителів на км ² , ступінь наявності районів щільного заселення
Зменшення чисельності населення	Скорочення чисельності населення протягом останніх 10 років
Дефіцит населення	Чисельність населення в радіусі 30 чи 90 км.
Додаткові виплати в зв'язку з несприятливими кліматичними умовами	Очікувані додаткові витрати
<i>Лени</i>	
Охорона здоров'я включно з профілактикою	Вікова структура населення, середня тривалість життя, самотнє проживання, малозаселені райони
Вищі навчальні заклади	Кількість зарахованих студентів
Додаткові виплати у зв'язку з несприятливими кліматичними умовами	Очікувані додаткові витрати
<i>Комуни та лени</i>	
Суспільний транспорт	Густина одного чи кількох центрів, розрідженість, шхери

У Швеції до 1995 р. *формула вирівнювання* складалася з двох частин, одна з яких давала можливість розрахувати гарантовану податкову базу комуни, а інша — розмір трансферту для забезпе-

чення цієї бази. Формула розрахунку *гарантованої податкової бази* мала такий вигляд:

$$Y_i' = (A_{i1} + A_{i2} + A_{i3}) \cdot Y_m,$$

де Y_i' — гарантована податкова база на душу населення i -ої комуни;
 Y_m — середній по країні доход, що підлягає оподаткуванню на душу населення;

A_{i1} , A_{i2} , A_{i3} — коефіцієнти, що коригують податкову базу в зв'язку з різним рівнем бюджетних потреб територій:

A_{i1} відображає загальний рівень питомих витрат місцевої влади. Показник коливається від 1 до 1,57;

A_{i2} — віковий фактор, вводиться для відрахування демографічних особливостей територій. Крім того, він є показником ініціативності місцевої влади. Його величина тим більша, чим більші подушні бюджетні витрати i -ої комуни відповідно до середнього рівня в країні. Коефіцієнт може бути як додатним, так і від'ємним, що є негативною оцінкою місцевої влади за слабку активність;

A_{i3} — буферний коефіцієнт, компенсує скорочення податкової бази внаслідок зменшення чисельності населення i -ої території.

Комуни самостійно вирішували, як їм використовувати гарантовану податкову базу, і визначали розмір трансферту. *Розмір трансферту* розраховувався за формулою:

$$G_i = T_i \cdot (Y_i' - Y_i),$$

де G_i — трансферт на душу населення i -ої комуни;

T_i — встановлена місцевими органами влади податкова ставка;

Y_i' — гарантована податкова база на душу населення;

Y_i — доход, що підлягає оподаткуванню в i -ій комуні.

Право на одержання трансфертів вирівнювання у Швеції мають комуни з податковою можливістю на рівні менш ніж 95 % від середньокомунальної по країні. Внески роблять комуни з податкоспроможністю понад 110 % від середньокомунальної по Швеції.

10.6. Тенденції фінансово-економічного розвитку Скандинавських країн

У 2000 р. у Швеції та Фінляндії тривав бурхливий підйом, а в Норвегії і Данії знову почалось економічне зростання, такі тенденції простежуються і далі (табл. 10.3).

Таблиця 10.3

ДИНАМІКА ОСНОВНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ПОКАЗНИКІВ, %
ДО ПОПЕРЕДНЬОГО РОКУ

2001 р./2002 р. (прогноз)	Швеція	Норвегія	Данія	Фінляндія
Валовий внутрішній продукт	1,5/2,0	1,7/1,9	1,2/1,5	1,8/2,4
Особисте споживання	1,5/1,8	1,3/2,3	1,0/1,4	2,6/2,8
Валові капіталовкладення	3,4/2,6	0,9/2,4	-2,2/1,0	7,0/—
Промислове виробництво	0,0/3,0	1,5/2,0	2,0/1,2	8,0/—
Норма заощаджень населення	3,7/4,7	9,0/9,0	3,7/3,4	—
Рівень безробіття	4,1/4,4	3,3/3,3	5,3/5,5	9,1/9,0
Сальдо платіжного балансу (% ВВП)	1,8/1,5	14,4/11,5	3,0/3,0	6,4/6,5
Сальдо державного бюджету (% ВВП)	3,5/1,8	13,0/11,5	1,9/1,8	4,1/3,7
Державний борг (% ВВП)	53/53	28/28	43/42	41/40

В останні роки економіка *Швеції* розвивалася успішно. Високі темпи зростання, безробіття, що скорочується, профіцит державного бюджету і низька інфляція стали нормою. Країна зайняла міцну позицію у світі в галузі високотехнологічних підприємств, підприємств і розвиненості ринків капіталів.

У результаті швидкого економічного зростання протягом останнього десятиріччя безробіття в *Норвегії* значно скоротилося, рівень зайнятості досяг рекордного рівня, дефіцит державного бюджету зник і перетворився у велике позитивне сальдо. Повна зайнятість створює сприятливі перспективи. Однак через обмеженість ресурсів економіка Норвегії не може зростати швидше без ризику перегріву. Немає і великих можливостей для витрати величезних державних коштів.

У цілому економіка *Данії* збалансована при хорошому стані державних фінансів. У бюджеті 2001 р. були підвищені допомоги по безробіттю, збільшені витрати на освіту і допомогу незаможним пенсіонерам. У 2002 р. ВВП збільшився приблизно на 1,5—2 %. Основні показники змінилися мало в порівнянні з попереднім роком. Незначно зросли валові капіталовкладення і знизилася інфляція.

У 2000 р. у *Фінляндії* тривало бурхливе економічне зростання. ВВП збільшився на 5,7 % (у середньому в 1995-2000 рр. його

річний приріст становив близько 5 %). Особисте споживання зросло на 3 %. Найбільш значна частина приросту експорту припадала на продукцію фірми «Нокія». Це призвело до того, що економіка Фінляндії стала більшою мірою залежати від телекомунікаційної галузі, що особливо відчутно в умовах нинішнього падіння попиту на цю продукцію. У 2001 р. темпи зростання значно знизилися, що пов'язано насамперед з погіршенням світової кон'юнктури і, отже, уповільненням експорту. Однак такі сприятливі внутрішні фактори, як зниження темпів інфляції, підвищення зайнятості, зниження податків і падіння рівня процентних ставок, призвели до того, що доходи домашніх господарств продовжували швидко збільшуватися. Зростання ВВП становило лише 1,8 %. Особисте споживання збільшилося на 2,6 %. У 2002 р. очікувалося, що ВВП зросте на 2—3 %. При цьому основні економічні показники зміняться мало.



Контрольні запитання:

1. Чим пояснюється висока роль державного регулювання в Скандинавських країнах?
2. Дайте характеристику поняття «шведська модель» та особливостей бюджетної системи країни.
3. Порівняйте податкові системи Норвегії та Швеції. Які з реформи оподаткування Швеції вплинули на структуру державних витрат?
4. Які зміни відбулися в системі фінансового вирівнювання в 90-і рр. ХХ ст. у Швеції?
5. Які тенденції переважають в економічному розвитку Скандинавських країн?



Самостійно:

1. Структурна будова та загальна характеристика окремих ланок фінансових систем (по країнах).
2. Бюджетний устрій, бюджетна система, бюджетний процес (по країнах).
3. Податкові системи Данії, Фінляндії та Ісландії.
4. Фінанси місцевих органів влади (по країнах).
5. Проблеми розвитку фінансових систем Скандинавських країн на межі сторіч.



Список літератури:

1. Волков А. Северные страны на рубеже тысячелетия // *Мировая экономика и международные отношения*. — 2002. — № 6. — С. 24—26.
2. Караманов М. Э. Шведская модель экономики // *Финансы*. — 1998. — № 1. — С. 28—31.
3. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посібн. — К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. — 487 с.
4. Мещерякова О. В. Налоговые системы развитых стран мира (справочник). — М.: Правовая культура, 1997. — 205 с.
5. *Мировая экономика: Учебник* / Под ред. проф. А. С. Булатова. — М.: Юристъ, 2000. — 734 с.
6. Носкова И. Я., Максимова Л. М. Международные экономические отношения. — М.: Экономика-пресс, 1997. — 282 с.
7. Осьмова М. Н. Экономика зарубежных стран. — М.: Гуманитарное знание, 1996. — 216 с.
8. Сергеев П. В. Мировое хозяйство и международные экономические отношения на современном этапе. — М.: Новый Юрист, 1998. — 176 с.
9. Черник Д. Г. Налоги Швеции // *Финансы*. — 2001. — № 3. — С. 24—25.
10. Эклунд К. Эффективна економіка (шведська модель). — М.: Фінанси і статистика, 1991. — 78 с.
11. Baldersheim H., Stahlberg K. (eds). *Towards the reslf-regulating municipality. Free communes and administrative modernization in Scandinavia*. Aldershot, 1994.
12. Feld L. P. Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical for Sweden. // *Public Choice*, 2000, Vol. 105.
13. vneshmarket.ru/NewsAM/NewsAMShow.
14. <http://space.com.ua/gateway/news>

Розділ 11



ФІНАНСОВА СИСТЕМА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

- ◆ Соціально-економічна природа європейської інтеграції. Роль ЄС у загальносвітовому розвитку.
- ◆ Етапи економічної інтеграції в Європі. Створення та розвиток ЄС.
- ◆ Інституціональна структура ЄС: Європейський парламент, Рада, Комісія, Суд, Економічний і Соціальний Комітет.
- ◆ Організація, структура та динаміка бюджету Європейського Союзу.
- ◆ Бюджетний процес та державний фінансовий контроль.
- ◆ Принципи організації оподаткування в ЄС, напрямки гармонізації податкового законодавства.
- ◆ Короткострокові економічні результати введення євро і розширення ЄС.
- ◆ Актуальні проблеми і перспективи розвитку ЄС.

11.1. Соціально-економічна природа європейської інтеграції. Роль ЄС у загальносвітовому розвитку

Економічна інтеграція — це злиття господарств окремих країн у єдиний відтворюючий механізм, тобто формування єдиної господарської системи на міжнародному рівні, що вимагає єдиного міждержавного управління. Результатом цього процесу стає ринок, де витрати виробництва стають нижчі порівняно з національними ринками інтегрованих країн.

Процес поступової передачі функцій національної держави в галузі регулювання економіки на наднаціональний рівень, що активно розвивається в Європі, — об'єктивне відображення реалії феномена транснаціоналізації високорозвиненої економіки відносно малих у своїй більшості європейських країн. Не випадково економічна інтеграція просунулася найбільше саме на європейському континенті.

Об'єднання — Північноамериканська угода про вільну торгівлю (НАФТА), Асоціація держав Південно-Східної Азії (АСЕАН) та інші — поки не мають настільки розвинених інтеграційних механізмів і систем керування.

Для супердержав, подібних США чи Китаю, пошук загальних формул розвитку не настільки актуальний, хоча і вони докладають значних зусиль до вироблення спільних принципів політики в рамках міжнародних економічних організацій. Для слаборозвинутих в економічному плані країн завдання вироблення спільного консенсусу розвитку ще менш актуальне чи принаймні не сприймається як першочергове. На першому місці в такому випадку стоїть пріоритет національного розвитку та підйому насамперед національної економіки.

Причинами розвитку інтеграційних процесів є: 1) інтернаціоналізація господарського життя, посилення міжнародної спеціалізації і кооперування виробництва, переплетення капіталів; 2) протиборство центрів суперництва на світових ринках і валютній нестабільності.

Для багатьох країн стратегічні цілі у сфері економіки стають дуже схожими. Якщо спробувати їх підсумувати, то в концентрованому вигляді вони виражаються в прагненні паралельно домогтися рішення ряду таких *найважливіших завдань*:

- забезпечити стабільне економічне зростання;
- створити економічні умови, які гарантують зайнятість населення і скорочення безробіття;
- не виходити за рамки низьких темпів інфляції, перетворити це завдання в головне для кредитно-грошової політики країн ЄС;
- підтримувати високу конкурентоспроможність європейської продукції, використовуючи переваги єдиного ринку, модернізації економіки та її структурної перебудови;
- розвивати трансєвропейські проекти як чисто економічні, так і в зв'язаних сферах (наприклад, освітні);
- нівелювати регіональні диспропорції економічного розвитку в ЄС та підтримувати «найменш розвинуті регіони»;
- зберегти відносно високі стандарти рівня життя і соціальних гарантій для населення;
- у більш загальному плані — підкорити розвиток економіки інтересам індивіда і забезпечити повний розквіт особистості на основі нових науково-технічних можливостей суспільства, поставлених на його службу.

Ці найважливіші орієнтири входять в обов'язковий набір параметрів європейської економічної моделі і містяться у великій кількості програмних документів ЄС. Наприклад, у «Пакті стабільності та економічного зростання» чи в «Програмі 2000: За зміцнення і розширення Союзу», Європейській Конституції.

Європейський Союз у даний час є одним з провідних економічних центрів сучасного світу, які здійснюють вплив на розвиток економічних відносин як на регіональному, так і глобальному рівнях.

Мета прихильників ЄС — відірвати економічну модель від національного ґрунту. На це спрямовано рішення органів ЄС, діяльність яких підлягає інтересам усього Союзу, але не його окремих країн. Європейське право має безумовний пріоритет над національним правом. Фінансуються і підтримуються проекти в першу чергу міжнаціонального трансграничного масштабу. Заохочується співробітництво фірм із різних країн ЄС. Чинникам ЄС запропоновано «забути» свою національну приналежність і приймати рішення тільки в інтересах усього Союзу. Краще з національних моделей відбирається за допомогою надзвичайно тонкого і всебічного механізму попередніх консультацій та узгодження з усіма зацікавленими сторонами країн ЄС. Але це не означає, що ЄС — це співтовариство багатьох національних держав. Конституція, прийнята в 2004 р. підтверджує, що Європейський Союз — це компроміс. Національні держави передають йому деякі зі своїх прав — такі як рішення питань внутрішнього ринку, міжнародної торгівлі, сільського господарства, рибальства чи екології. Кожна з 25 держав яка хоче стати цілком суверенною може вийти зі складу Європейського Союзу як на підставі угоди, що укладається в Раді міністрів Європейського Союзу, так і без висновку угоди після закінчення двох років після виявлення відповідного бажання. В останньому випадку немає ніяких додаткових умов, що могли б у зв'язку з виходом країни з Євросоюзу пред'являтися Європейським Союзом чи іншими державами — членами ЄС. Так, у 1975 р. у Великій Британії був проведений референдум по питанню виходу з ЄС, однак вихід не відбувся, тому що 67,2 % учасників усенародного голосування висловилося за те, щоб Велика Британія залишилася в ЄС.

11.2. Етапи економічної інтеграції в Європі. Створення і розвиток ЄС

Погляд на інтеграцію як на процес обумовив інтерес до класифікації стадій інтеграції. Європейська економічна інтеграція у своєму розвитку включає кілька етапів.

Зона вільної торгівлі (1950—1960-і рр.) — найпростіша форма, у рамках якої відміняються торгові обмеження між країнами,

насамперед мита. Відносно третіх країн кожна держава проводить самостійну торгову політику.

В 1951 р. шість країн засновують Європейське об'єднання вугілля і сталі (ЄОВСТ): *Німеччина, Франція, Італія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург*. В 1957 р. ці країни створюють Європейське економічне співтовариство (ЄЕС) та Європейську спілку з атомної енергії (Євратом). В березні 1957 р. підписано *Римський договір* про європейську інтеграцію, який ратифікований і діє з 1 січня 1958 р.

Доцентрові тенденції призвели до створення в 1967 р. угруповання під назвою Європейські співтовариства (пізніше *Європейське співтовариство* (ЄС), які об'єднують ЄОВСТ, ЄЕС, Євратом. Вони мають спільні керівні органи, єдиний бюджет і здійснюють єдину політику.

На противагу ЄС за ініціативою Великої Британії в 1960 р. створена Європейська асоціація вільної торгівлі (ЄАВТ) згідно з підписаною в Стокгольмі відповідної конвенції. На відміну від Європейського співтовариства ЄАВТ є «малою зоною вільної торгівлі». ЄАВТ — регіональне торговельно-економічне угруповання ряду європейських країн в якій країни—члени частково не відмовляються від свого суверенітету. В ЄАВТ не має наднаціональних органів які мають право видавати закони.

Завдяки росту значущості Європейського Союзу вагомість ЄАВТ поступове зменшується, і тому, починаючи з 1970-х рр., Велика Британія, Данія, Португалія вийшли з ЄАВТ та вступили в ЄС. Зараз ЄАВТ включає: *Ісландію, Норвегію, Швейцарію*. По особливому протоколу договір ЄАВТ поширюється і на *Ліхтенштейн*, що перебуває в митній унії зі Швейцарією.

Митний союз (1970—1980-і рр.) — встановлення єдиного зовнішньоторговельного тарифу та проведення єдиної зовнішньоторговельної політики відносно третіх країн. Він доповнюється платіжним союзом, що дозволяє забезпечити взаємну конвертованість валют та функціонування єдиної розрахункової грошової одиниці (ЕКЮ, з 1999 р. — євро).

Детальніше: в 1973 р. в ЄС вступають *Велика Британія, Ірландія, Данія*. В цьому ж році заснована Європейська валютна система, усі країни ЄС, крім Великої Британії стають її повноправними членами. В 1981 р. до ЄС приєднується *Греція*, в 1986 — *Іспанія та Португалія*.

Спільний ринок (1980—1990-і рр.) забезпечує поряд з вільною взаємною торгівлею та єдиним зовнішньоторговельним тарифом

свободу переміщення капіталу і робочої сили, а також узгодження економічної політики.

Економічна міць ЄС, динамічність його розширення та чутлива залежність окремих країн Західної Європи від торгівлі з ним ставить перед іншими країнами Європи альтернативу: або вступити в ЄС і частково відмовитися від свого суверенітету, але зате користатися всіма можливостями найпотужніших ринків світу, або лишатися осторонь, відрізати собі шлях до процесу об'єднання Західної Європи з усіма негативними наслідками для власної економіки. Але рух до об'єднання Європи, стимулом якого є єдиний союз, активізується, і члени ЕАВТ в інтересах своєї власної економіки змушені або вступити в ЄС, або знайти певну форму асоціювання.

Економічний, політичний і валютний союз (1990-і рр. ХХ ст. — наші дні) — вища форма інтеграції, що сполучає всі перераховані вище форми з проведенням загальної економічної та валютно-фінансової політики, зі створенням системи міждержавного регулювання соціально-економічних процесів.

1990-і рр. ознаменувалися новим розширенням ЄС: в 1990 р. відбулося об'єднання Німеччини, таким чином автоматично ЄС доповнився приєднаними землями колишньої НДР.

У зв'язку з проектом створення Європейського центрального банку і єдиної валюти потрібна була зміна Римського договору 1957 р.. В **1992** р. був укладений Маастрихтський договір про нові сфери співробітництва, включаючи оборону та правосуддя, який заклав основу для економічного та валютного союзу. Угода про утворення на базі Європейського співтовариства — Європейського політичного, економічного та валютного союзу (скорочена назва *Європейський Союз — ЄС*) підписана 12 країнами в м. Маастрихт (Нідерланди) 7 лютого 1992 р., ратифікована і набула сили з 1 листопада **1993** р. — офіційна дата народження ЄС.

Маастрихтський договір обґрунтував основні принципи кредитно-грошової і бюджетної політики в ЄС і зобов'язав національні уряди слідувати твердим критеріям фінансової конвергенції. Він передбачає поетапне просування до економічного та валютного союзу, а також здійснення спільної політики в нових галузях — дипломатії, юстиції, поліції, оборони (рис. 11.1.).

У 1995 р. до ЄС приєдналися *Австрія, Швеція і Фінляндія*.

З 1 січня **1999** р. була введена єдина валюта ЄС **євро** яку прийняли всі країни крім Великої Британії, Данії, Швеції та Греції

(приєдналася в січні 2001 р.)¹. До 2002 р. розрахунки в євро здійснювалися тільки в безготівковій формі, а з 1 липня 2002 р. банкноти та монети євро замінили національні валюти 12 держав.



Рис. 11.1 Завдання інтеграційних процесів Європейського Союзу

Єдина валюта євро була покликана усунути ризики, зв'язані з обміном валют, і тим самим створити більш сприятливе середовище для інвесторів. Відповідно до розрахунків експертів, обмінні ризики і зв'язані з ними витрати є основною перешкодою росту інвестицій. Євро також повинна була знизити інфляцію, процентні ставки та полегшити для ЄС податкову реформу, тобто стимулювати зростання виробництва та

¹ За підсумками 1998 р. Греція не відповідала «маастрихтським критеріям» за розміром державного боргу (107,7 % до ВВП) та темпів інфляції (4,5 %), Велика Британія відклала свій вступ не бажаючи розставитися з власною валютою, Швеція і Данія — проти скорочення соціальних витрат держави, що передбачається в рамках ЄС.

зайнятості. Розраховуючи на євро багато хто в ЄС сподівався на поліпшення кон'юнктури на ринку праці, зростання доходів громадян та відносне скорочення витрат, у тому числі на приватні грошові перекази, міжнародний зв'язок, іноземний туризм.

З 1 травня 2004 р. повноправними членам Європейського Союзу стали 10 країн Центральної й Східної Європи та Середземномор'я: *Угорщина, Кіпр (південна грецька частина острова), Латвія, Литва, Мальта, Словаччина, Словенія, Польща, Чеська республіка, Естонія*. З їхнім вступом ЄС виріс з 15 до 25 країн, територія Союзу збільшилася на чверть, населення з 380 до 450 млн чоловік — на 20 %. Новий ЄС став найбільшим по населенню єдиним ринком світу і відстає лише від НАФТА (Північноамериканської зони вільної торгівлі, що об'єднує США, Канаду і Мексику) по об'ємах економіки. Обсяг економіки Євросоюзу виріс тільки на 5 %, тому що середній дохід на душу населення в 10 нових країнах ЄС складає лише 46 % від цього середнього показника по 15 країнам ЄС до розширення. Самі багаті з нових країн — Кіпр і Словенія — 70 % середньоевропейського рівня, сама бідна — Латвія — 35 %.

Отже, ЄС пройшов шлях від загального ринку вугілля і сталі 6 країн до інтегрованого господарського комплексу та політичного союзу 25 держав.

11.3. Інституціональна структура Європейського Союзу

Основні чотири інститути Європейського Союзу закладені ще в 1952 р., коли було створено Европейское Объединение вугілля й сталі, а ідея Європейської Ради ще навіть не передбачалася. Ці інститути, а саме: Асамблея, Рада, Комісія й Суд — по суті своїй з тих пор не змінювалися. Асамблея перетворилася в наднаціональний парламент, а Європейський Суд — у суперарбітра. У той же час роль Ради, що складає із представників урядів держав—членів, трохи знизилася, а роль Європейської Комісії як виконавчого органа істотно не змінилася. Такі переміни пояснюються тим, що споконвічно ідея об'єднання країн у Європейське Економічне Співтовариство, а нині — у Європейський Союз, носила наднаціональний характер. Відповідно ті інститути, які додавали до свого статусу наднаціональності, ставали більш впливовими.

Комісія Європейського Союзу (КЄС) — це виконавчий орган ЄС, що піклується про нормальну щоденну роботу організації. Єврокомісію вважають мотором європейської інтеграції, але її дії залежать від рішень країн—членів.

Комісари висуваються країнами—членами ЄС, призначаються Радою Міністрів, звичайно це досвідчені політики. Однак вони повинні діяти, виходячи з загальноєвропейських інтересів, і не любіювати інтереси своєї країни.

В 2001—2004 рр. відбулося реформування Європейської комісії. Значні зміни принципів роботи виконавчого органу ЄС були метою забезпечення більшої ефективності перед розширенням ЄС на схід.

Кожний з 25 комісарів відповідальний за свою галузь, наприклад, розширення чи сільське господарство. Старі наймогутніші країни ЄС (Велика Британія, ФРН, Італія та Франція) після приєднання в 2004 р. нових 10 країн—членів втратили право на двох своїх комісарів в Єврокомісії. Голову КЄС обирають її комісари, але всі призначення затверджуються Європейським Парламентом.

КЄС — єдиний орган Євросоюзу, що може висувати законопроекти. Перш ніж внести на обговорення, вона повинна обговорити законопроект із зацікавленими групами й експертами, щоб забезпечити збереження інтересів Євросоюзу. Єврокомісія формує пропозиції — неважливо, чи нового законопроекту чи річного бюджету — і надає на розгляд Європарламенту та Раді міністрів, які можуть прийняти або відхилити їх.

Рада Європейського Союзу (Рада міністрів) — багатофункціональний орган влади на рівні міністрів національних урядів. Принцип консенсусу з липня 1987 р. замінений принципом кваліфікованої більшості із вступом у силу Єдиного європейського акта.

В залежності від питань порядку денного збираються міністри закордонних справ, сільського господарства, промисловості, транспорту тощо — всього близько 25 різних типів засідань Ради. Попри те, що склад Ради Міністрів змінюється, Рада є єдиною інституцією.

Головує в Раді відповідний міністр від країни, яка виконує наразі обов'язки Президента Ради ЄС. Підготовку рішень Ради здійснює *Комітет постійних представників* країн членів за допомогою робочих груп, сформованих з числа державних офіційних осіб країн членів. Організацію роботи Ради виконує Генеральний секретаріат Ради. Після того, як *Амстердамська угода*

набрала чинності (1.05.1999 р.), Генеральний секретар діє як найвищий представник спільної зовнішньої політики та політики безпеки Союзу. Йому допомагає заступник Генерального секретаря, якого призначають одностайним рішенням Ради; він відповідає за роботу Генерального секретаріату.

Зустріч голів урядів країн ЄС називається *Європейською радою*. З 1974 р. вона стала верховним органом Європейського Союзу і забезпечує його основне політичне керівництво. Три, але не менше двох разів на рік вона проводить самміти, тобто наради глав держав та урядів країн—членів під головуванням держави-члена ЄС. Вибори нового голови відбуваються в червні-липні.

У роботі Ради міністрів беруть участь члени урядів окремих країн, голови кабінетів, послы й урядові чиновники середньої ланки. Останнім часом звичайними стали засідання галузевих міністерств. Рада у своїй діяльності спирається на Комітет постійних представників, що готує матеріал до засідання Ради та координує попередню роботу робочих груп. Багато рішень приймаються заздалегідь у профільних комітетах, а потім просто підписуються міністрами. На відміну від Єврокомісії Рада міністрів — не наднаціональний, а міжнаціональний орган влади. Разом з Європарламентом Рада міністрів має повноваження по прийняттю нових законів та бюджету.

Європейський парламент — це єдиний орган ЄС, що обирається прямим голосуванням. Депутати Європейського парламенту (732 депутата замість 626 після розширення в 2004 р.) обираються в ході прямих виборів на п'ятирічний термін. Засідання парламенту проходять один раз на місяць у Страсбурзі в Палаці Європи. Головує в Парламент президент, термін правління якого складає 2,5 роки.

Територіально Європейський парламент розділений між Брюсселем (робота в комітетах), Страсбургом (пленарні засідання) та Люксембургом (секретаріат). У Брюсселі парламентські комітети засідають два тижні на місяць і консультують Єврокомісію і Раду міністрів. У Європарламенті є повноваження спостерігати за діяльністю Єврокомісії, і це єдиний орган Євросоюзу, який має право звільняти комісарів КЄС та призначати нових.

Разом з Радою міністрів Європарламент приймає рішення по законодавчих питаннях та по витратах половини бюджету ЄС, затверджує бюджет ЄС. Відповідно до Маастрихтського договору повноваження парламенту розширені.

Суд ЄС (Європейський суд з прав людини) — вищий судовий орган за дотриманням правових норм, розташовується в Страс-

бурзі. Кожна країна представлена своїм суддею, що займає посаду протягом шести років і має право на переобрання. Він стежить за дотриманням права з інтерпретації і застосуванням норм договорів на території усього Євросоюзу. Суд розв'язує суперечки між державами-членами ЄС, між державами-членами ЄС і самим Європейським Союзом, між інститутами ЄС, між ЄС і фізичними або юридичними особами, готує експертні висновки і відповідає за попередні рішення (за клопотанням національного суду). Європейський Суд має право накладати великі штрафи на тих, хто не виконує його рішення.

Після того, як законопроект схвалений, Європейський суд стежить за тим, щоб він однаково інтерпретувався всіма членами ЄС і намагається згладити можливі протиріччя між європейським та національним законодавствами.

Так, з 1989 р. суд розглядає справи окремих громадян, що вимагають компенсації від європейських структур, а також скасовує ті закони ЄС, що вважає невідповідними ситуації, що змінилася. За 5 останніх років у Європейський суд з прав людини звернулися також 9 тис. фізичних та юридичних осіб з України. Найбільшу кількість скарг подано через затягування часу розгляду справ, а також з вимогами повернути заборгованості по заробітній платі донецьким шахтарям. В той же термін Європейським Судом було розглянуто 88 позовів з Великої Британії, 228 — з Франції, 893 — з Італії, більше 1000 — з Польщі¹.

***Приклади.** Європейський суд частково задовольнив позови шести українських ув'язнених в Криму, що скаржилися на погані умови утримання. Суд зобов'язав владу АРК виплатити позивачам грошові компенсації в розмірі від 1 до 3 тисяч євро.*

В Європейському суді розглядається позов польського громадянина про компенсацію Україною вартості майна, яким володіли в Галичині його бабка й дід до Другої світової війни. У Європейський суд подали подібних заяв уже 80 тис. чоловік. (В 1945 р. міжнародні угоди закріпили зміна радянсько-польської границі). До поляків подібні майнові претензії пред'являють і німці, бо після війни частина території Німеччини була приєднана до Польщі. Німці виїхали на батьківщину, залишивши майно полякам. Відмовитися від відшкодування вартості колишнього німецького майна Польща не може, тому що виконання рішень Європейського

¹ За даними сайту europa.eu.int.

суду є обов'язковим для всіх країн ЄС. Україна не перебуває в ЄС, а тому може проігнорувати рішення Європейського суду.

Європейський суд з прав людини задовольнив позов удови вбитого журналіста Георгія Гонгадзе Мирослави проти України, і поставив за обов'язок державі виплатити їй 100 тисяч євро за матеріальний і моральний збиток. Суд визнав, що Україна порушила статтю 2 Конвенції по правах людини, що гарантує право на життя, оскільки українська влада не змогла захистити життя Гонгадзе й забезпечити ефективне розслідування справи про його вбивство. Суд визнав порушення статті 3 конвенції, у якій забороняється нелюдське або принизливе поводження. Відношення влади до Гонгадзе і її родини послужило причиною її страждань, що прирівнюється до принизливого поводження.

Європейський суд по правах людини зобов'язав Україну виплатити 9 своїм громадянам компенсацію за невиконання постанов українських судів по їхніх справах. Держава не здійснила ці виплати через нестачу коштів. Європейський суд визнав порушення прав позивачів і поставив за обов'язок Україні виплатити їм суми від 990 євро до 4 тисяч євро за матеріальний і нематеріальний збиток. Кількість справ, розглянутих Європейським судом по правах людини щодо громадян України, зростає з кожним роком. В 2002 році було винесено 1 рішення Європейського суду по правах людини проти України, в 2003 — 6, в 2004 — 13, в 2005 року — 63.

Європейський Омбудсмен — особа, яку призначає Європейський Парламент щоразу після виборів до Європарламенту на термін дії Парламенту. Омбудсмен уповноважений приймати скарги від громадян Союзу, або фізичних чи юридичних осіб, резидентів країн членів, про незадовільну діяльність установ або органів Співтовариства (за винятком Суду ЄС та Суду Першої Інстанції). Якщо Омбудсмен виявляє випадок незадовільного управління, він звертається до установи, про яку йдеться, проводить розслідування, шукає спосіб вирішення проблеми і, якщо необхідно, надсилає проект рекомендації, на яку згадана установа упродовж трьох місяців повинна дати відповідь у формі докладного звіту. Після закінчення кожного річного терміну перебування на посаді Омбудсмен надсилає до Європейського Парламенту звіт про свою роботу.

Рахункова палата розташовується в Люксембурзі. Була заснована Брюссельською угодою, щоб зробити витрати Євросоюзу більш раціональними. Відповідно до Маастрихтської угоди набула статусу повноправного інституту Євросоюзу.

Рахункова палата контролює правомірність і правильність доходів та видатків бюджету ЄС і заснованих у рамках ЄС інститутів, відповідає за дотримання економічної доцільності при виконанні бюджету, здійснює в державах-членах перевірку коштів, представлених їм як субвенції, сприяє Парламенту і Раді в здійсненні ними бюджетного контролю й інформує про виявлені порушення.

Також палата дає свою оцінку фінансових наслідків законопроектів ЄС, спостерігає за бюджетом, перевіряє, чи правильно витрачаються гроші і намагається дати громадянам ЄС чітке уявлення про стан фінансів організації. Рахункова палата неодноразово повідомляла про шахрайство, неправильні виплати й інші випадки нецільового використання коштів.

Рахункова палата проводить протягом бюджетного року камеральні, а при необхідності і виїзні перевірки за місцем перебування інститутів та органів ЄС, у тому числі в окремих державах. В останньому випадку до перевірки залучаються національні рахункові палати чи аналогічні органи. Звіт Рахункової палати є основним документом на завершальному етапі бюджетного процесу: на його підставі Європарламент затверджує звіт Єврокомісії про виконання бюджету.

Ще п'ять органів складають частину інституціональної системи.

Європейський центральний банк (ЄЦБ) створений згідно з Маастрихтською угодою, який діє в межах ЄС. ЄЦБ є емісійним банком із штаб-квартирою в Франкфурті-на-Майні. Він несе відповідальність за грошову політику в країнах еврозони незалежно від розпоряджень урядів. Його головна мета — підтримка стабільності єдиної валюти євро та цін. Банк регулює ключові процентні ставки в тих 12 країнах, що ввійшли в зону євро — разом з національними Центробанками. Він також визначає валютну політику інших країн стосовно євро. Нові 10 країн не входять — принаймні, поки — у зону євро і, відповідно, менше залежать від бюджетних обмежень Європейського Центробанку.

Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) — є органом фінансування ЄС, діє з 1959 р. Він надає довгострокові позички для інвестицій, що сприяють гармонічному розвитку і поглибленню інтеграції ЄС. Позички надаються під однаковий відсоток, що забезпечує збалансованість керування позикою в частині погашення заборгованості. У Раді керівників банку — міністри фінансів країн — учасниць.

Комітет з економічних та соціальних питань заснований згідно з Угодою про створення Європейського Економічного Спів-

товариства у 1957 р. для того, щоб представляти інтереси різних економічних та соціальних верств населення. Штаб-квартира Комітету знаходиться в Брюсселі. Комітет складається з трьох однаково значимих груп, що представляють інтереси працедавців, робітників та представників окремих видів діяльності (таких як фермери, різні професії, представники споживачів, науковців та вчителі, кооперативів, сім'я, рух на захист довкілля). Наприклад, Загальний комітет сільськогосподарського співробітництва, Федерація союзів фермерів, Комітет постійних представників та ін. Відповідно до Єдиних європейських актів члени комітету призначаються на чотири роки за одностайним рішенням Ради, і цей термін може бути продовжений. Консультації з Комітетом обов'язкові при підготовці законодавчих актів ЄС у сфері функціонування внутрішнього ринку, освіти, захисту прав споживачів, захисту довкілля, розвитку регіонів та вирішення соціальних питань. Крім того, Комітет може давати свої висновки і з власної ініціативи. Після того, як Амстердамська угода набула чинності, було розширено коло питань, з яких комітет надає консультації: це нова політика зайнятості, нове законодавство у соціальній сфері, державна система охорони здоров'я та рівні можливості для всіх. За консультаціями до Комітету може звертатися і Європейський Парламент. Рада міністрів та КЄС у випадку розбіжності пропозицій зобов'язані заслухати Комітет.

Комітет регіонів — консультативний орган Ради ЄС і Комісії, що розробляє висновки із всіх питань, що торкаються інтересів регіонів. Комітет складається з представників регіональних і місцевих органів, повністю незалежних у виконанні своїх обов'язків.

До внутрішніх установ ЄС належать ще декілька.

Відділ офіційних публікацій ЄС — організація публікації й розповсюдження документів, книг й інших матеріалів, підготовлених на всіх офіційних мовах Союзу в підрозділах й інститутах ЄС.

Відділ підбора кадрів для ЄС має сайт, де публікується список вакансій для різних структур ЄС, на які може претендувати будь-який громадянин ЄС. Кар'єру в структурі ЄС може зробити кожний, хто має бажання, уміння неординарно й глобально мислити, знання як мінімум трьох європейських мов.

В структуру Європейського Союзу входять також 15 *децентралізованих організацій та агентств*: Підтримка і розвиток суспільних підприємств, Професійна підготовка й трудове навчання, Гармонізація внутрішнього ринку ЄС (торговельні марки й промисловий дизайн). Контроль за лікарськими препаратами, ви-

користовуваними в медицині й ветеринарії. Моніторинг проявів расизму й ксенофобії та ін.

Крім того, список децентралізованих структур ЄС доповнюють структури єдиної зовнішньої політики й безпеки: *Європейський інститут дослідження проблем безпеки й Супутниковий центр Європейського Союзу*.

Європол (Європейська поліція). Питання про створення Європейської поліції було вперше порушене на Європейській Раді в Люксембурзі 28—29 червня 1991 р. Тоді ж було прийнято план створення нового органу, який забезпечив би співпрацю поліцій країн—членів у сфері запобігання злочинам та боротьби із серйозними формами міжнародної організованої злочинності, зокрема тероризмом і торгівлею наркотиками. Конвенцію про створення Європолу було підписано в липні 1995 р.; вона набрала чинності 1 жовтня 1998 р. Аби співпраця поліції, як визначено в Розділі VI Угоди про Європейський Союз, швидше набула практичної форми, в 1995 р. було створено тимчасове управління Європолу з боротьби з наркотиками. Першочерговим завданням цього управління стала боротьба з торгівлею наркотиками та по в'язаним з нею відмиванням грошей. Пізніше до кола його функціональних обов'язків увійшли також боротьба з конт рабандою радіоактивних речовин і ядерного палива, з нелегальною імміграцією та контрабандою автомобілів, а також виявлення шляхів відмивання грошей від усіх цих видів кримінального бізнесу. Боротьба проти торгівлі людьми також увійшла до повноважень управління. Європол, який перебрав на себе обов'язки Європейського управління з боротьби з наркотиками, почав діяти 1 липня 1999 року і базується в Гаазі. Його повноваження поширюються також на боротьбу з тероризмом та підробкою грошей. Згідно з Амстердамською угодою Європол виконує низку різних завдань: координація розслідувань, які проводять відповідні органи країн—членів, проведення спеціалізованих експертиз з метою сприяння країнам—членам у боротьбі з організованою злочинністю та налагодження контактів з прокурорами і слідчими, які спеціалізуються на боротьбі з організованою злочинністю.

Євроюст — об'єднана прокуратура країн Євросоюзу, як наймолодша організація ЄС офіційно почала роботу з 29 квітня 2003 р. До створення подібного органу голови МВС і міністрів країн ЄС йшли декілька років. Якийсь час «Євроюст» існував як спробна організація «про-Євроюст». Процес остаточного оформлення єдиної загальноєвропейської прокуратури особливо активізувався після терактів у США у вересні 2001 р. «Євроюст» —

свого роду оперативний центр, що поєднує на рівних правах прокуратури і суди країн ЄС для боротьби з тероризмом та міжнародною злочинністю. «Євроюст» повинен стати доповненням до Європолу. Фінансування «Євроюста» буде здійснюватися спільно країнами—членами ЄС і Єврокомісією.

29 жовтня 2004 р. в Римі був узгоджений текст *конституції Європейського союзу*. Для того, щоб документ набув чинності, необхідно, аби Конституцію ратифікували всі держави-члени ЄС. Відмова хоча б однієї з 25 країн—членів означатиме провал усього проекту створення Конституції Європейського Союзу. Перше ніж основний закон набуде чинності 1 січня 2009 р., він повинен бути ратифікований парламентами всіх країн ЄС або через референдум. Шлях ратифікації кожна держава обирає відповідно до її законодавства.

Згідно з новим головним документом Євросоюзу на додаток до Європейського парламенту в ЄС з'являться *власний президент, міністр закордонних справ, верховний суд, органи самоврядування, а також прапор і гімн*. Хочеться поставити правомірне запитання: чи не стає ЄС фактично державою? Аналітики стверджують, що всі інститути створюються спеціально для виконання функцій, що мають відношення до Євросоюзу, і деякі з них називаються голосніше, ніж насправді є. До цього часу в ЄС де-факто три «президенти» — голова Ради міністрів, голова Єврокомісії і голова Європейського парламенту. Новим буде те, що голова Ради (зараз ця посада протягом півроку займає керівник однієї з країн—членів ЄС) стане посадою постійною. Але повноваження президента будуть обмежені. Цю фігуру як і раніше не можна буде порівнювати з президентами США, чи Росії або Франції.

Досить одного «ні», щоб зусилля прихильників євроінтеграції 3-х останніх років пропали даремно. Так само Конституція піддається жорстким нападкам «лівих» й антиглобалістів за тотальний неолибералізм, спрямованість проти трудящих в інтересах великих банків і монополій. Бізнес же, навпроти, вважає, що в Конституції ЄС занадто багато можливостей для надмірного регулювання.

3 травня 2005 р. почалися голосування в країнах Євросоюзу. З 25 країн ЄС 13 підтримали конституцію: Греція, Італія, Литва, Словаччина, Словенія, Угорщина, Австрія, Німеччина, Іспанія, Бельгія, Естонія, Литва та Люксембург. 29 травня 2005 р. більшість жителів Франції, а 1 червня — Нідерландів не схвалили проект конституції Євросоюзу. Відразу після цього Великобританія, Швеція, Португалія, Ірландія, Данія й Фінляндія відклали

голосування. Тим часом, процес ратифікації Конституції Євро-союзу припинений не буде. Таке рішення досягнуте 16 червня на саміті ЄС у Брюсселі лідерами країн Євросоюзу, при цьому були продовжені терміни прийняття документа, принаймні, до середини 2007 р.

11.4. Склад загального бюджету і перерозподіл фінансів в державах ЄС

Всі надходження ЄС та його видатки включаються до бюджету Співтовариства на основі щорічних прогнозів. Втім, винятком з цього правила є покриття операційних витрат, пов'язаних з реалізацією положень Розділів V та VI Угоди про ЄС, яке може здійснюватися за рахунок країн членів. В основі бюджету Співтовариства покладено кілька принципів, зокрема:

— принцип об'єднання (всі надходження і видатки зводяться разом у єдиному документі);

— принцип річного періоду (операції бюджету стосуються бюджетного року);

— принцип збалансованості (видатки не повинні перевищувати надходження).

Комісія направляє попередній проект бюджету до Ради, яка разом з Європейським Парламентом наділена бюджетними повноваженнями. Від характеру витрат залежить, яка з цих двох установ визначатиме долю тієї чи іншої статті. Проте бюджет в цілому затверджується або відхиляється Європейським Парламентом.

Спершу бюджет формувався за рахунок внесків країн членів, а після 1975 р. — за рахунок системи власних ресурсів ЄС. Проте цей факт не був офіційно визнаний, доки не було підписано Угоди про Європейський Союз.

Доходи союзного бюджету склалися з: *ввізних мит*, які компенсували різницю в цінах на сільськогосподарські продукти в країні-імпортері та на зовнішньому ринку; *мит* за Загальним митним тарифом, крім мита Європейського об'єднання вугілля і сталі; певної частини *відрахувань від податку на додану вартість* та інших коштів.

Починаючи із середини 1980-х рр., ці доходи вже не могли покривати постійно зростаючі витрати, і після тривалих переговорів у лютому 1988 р. на нараді глав урядів країн—членів була прийнята нова система фінансування ЄС.

Фінансовий режим, схвалений в 1988 р. минув до кінця 1992 р., а Співтовариство мало потребу в додаткових коштах для виконання нових завдань, поставлених у договорі про Європейський Союз.

У грудні 1992 р. на сесії в Единбурзі Європейська Рада прийняла пропозицію Єврокомісії, що отримала назву «Пакет Делора-П». Приорит був відданий витратам на структурні операції Євросоюзу в найбільш відстаючих регіонах. Щоб вишукати фінансові ресурси, необхідні для завершення попередніх і виконання нових завдань, що стояли перед ЄС, було ухвалено рішення про підвищення максимального об'єму власних ресурсів з 1,20 % від сукупного ВВП ЄС в 1992 р. до 1,27 % до 1999 р. За цей період розмір єдиного бюджету збільшився з 65,7 млрд до 86,9 млрд євро.

Надходження до бюджету формуються з декількох джерел: податки на продукти харчування, що імпортуються до ЄС; митні збори на імпорт несільськогосподарської продукції; частка податку на додану вартість (ПДВ), що стягується на національному рівні в країнах членах ЄС; внески країн членів відповідно до їхньої частки у спільному ВВП ЄС. Внески за рахунок ПДВ складають понад половину всіх надходжень ЄС. Європейське співтовариство вугілля і сталі має окреме джерело надходжень коштів завдяки стягуванню прямого податку на вугільні та сталеплавильні підприємства ЄС. ЄС не може запозичувати гроші або накопичувати дефіцит: бюджет приймається щорічно, і він має бути збалансованим.

Динаміка і структура надходжень в бюджет ЄС по деяким рокам з 1993 р. до 2001 р. наведена в табл. 11.1. Бюджет 2002 р. наблизився до позначки в 100 млрд євро¹.

В Програмі-2000 до 2006 р. і Міжінституційній угоді на той же період були збережені принципи попередніх програм. 29 вересня 2000 р. Європейська Рада схвалила нове рішення по системі власних ресурсів ЄС, відповідно до якого був збільшений обсяг коштів, що лишаються в розпорядженні держав—членів після стягнення мит і компенсаційних зборів. З 2001 р. країни залишають собі 25 % доходів від мит і зборів для покриття витрат по їхньому стягненню. Була знижена максимальна ставка відрахувань із ПДВ — в 2000 р. вона складала 1 %, в 2002—2003 р. вона знижена до 0,75 %, а з 2004 р. ставка становила 0,5 %. Крім того, з 2000 р. відносно всіх країн ЄС діє правило, по якому пода-

¹ General budget of the European Union for the financial year 2002. The figures. Luxembourg 2002. С. 23.

ткова база ПДВ, з якої стягуються відрахування в єдиний бюджет, не може перевищувати 50 % від ВВП країни. Раніше це розповсюджувалося лише на країни, чий ВВП в 1991 р. становив менш 90 % середнього ВВП по ЄС.

Таблиця 11.1.

**ДИНАМІКА НАДХОДЖЕНЬ
В ЄДИНИЙ БЮДЖЕТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

	Усього		в т. ч. власні ресурси									
			компенсаційні збори		мита		відрахування від ПДВ		відрахування від ВВП		інші надходжен.	
	млн євро	%	млн євро	%	млн євро	%	млн євро	%	млн євро	%	млн євро	%
1993	65672,7	100,0	1929,9	2,9	11055,6	16,8	34489,9	52,5	16517,9	25,2	1679,5	2,6
1999	86 903,5	100,0	2151,7	2,5	11705,9	13,5	31163,4	35,9	37509,8	43,2	4372,7	5,0
2001	93780,0	100,0	1967,7	2,1	13632,8	14,5	30691,4	32,7	35177,9	37,5	12310,2	13,1

Максимальний розмір внесків було визначено 1,27 % від ВВП, що відповідає значному (майже на 20 %) збільшенню бюджету цієї організації. Однак протягом останніх двох десятиліть фактичні внески становили 1—1,1 %. Плануючи бюджет Європейського Союзу на 2007—2013 роки встановлено внески не менше 1,25 ВВП і це з розрахунку, що повертатися в свої країни вони будуть в двічі-тричі меншому обсязі ніж тепер.

В ХХІ століття бюджет Європейського Союзу складає близько 100 млрд євро. Незважаючи на вступ до ЄС у 2004 р. 10 нових країн, бюджет організації збільшився в порівнянні з 2003 р. лише на 3,3 % і склав 100,6 млрд євро. Єврокомісія вважає, що такий незначний зріст викликаний тим, що обсяг витрат на країни, що уже входять у союз, знизиться стосовно 2003 р. на 2 %. Нові учасники ЄС обійшлися бюджету союзу в 5 млрд євро, ця сума фінансової допомоги вдвічі менше ніж була запланована в бюджеті на 2004 р. — 11,8 млрд євро.

Відповідно до опублікованого 29 квітня 2004 р. Єврокомісією проекту бюджету ЄС на 2005 р. 109,5 млрд євро склали видаткові статті. Це приблизно 1,03 % ВВП 25 країн ЄС, що є дуже скромним показником, з огляду на, що це перший цільний бюджет уже розширеного Євросоюзу. *Видаткові статті* бюджету Європей-

ського Союзу залишаються незмінними. Різниця в коштах по роках з урахуванням розширення союзу наведена в табл. 11.2.

Таблиця 11.2

ВИДАТКИ НА ФІНАНСУВАННЯ У БЮДЖЕТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Видаткові статті	1999 р., %	Проект 2005 р.		Зростання, %
		млрд євро	%	
Субсидії та інші витрати по сільському господарству	73,0	50,7	46,3	-26,7
У тому числі новим країнам		3,6	3,3	
Субсидії на регіональну політику, тобто на надання фінансової підтримки менш розвинутим регіонам	5,8	42,4	38,7	30,3
Витрати із субсидування наукових досліджень і дослідно-конструкторських розробок та фінансові засоби, які виділяються на модернізацію окремих галузей	2,3			
У тому числі новим країнам		7,7	7,0	
Адміністративні витрати	4,7	6,4	5,8	1,1
Економічна допомога країнам, що розвиваються	3,8	5,0	4,6	0,8
Інші витрати (погашення, резерв)	4,4	5,0	4,6	0,2

З табл. 11.2 видно, що витрати у 2005 р. на сільське господарство впали на 27 % порівняно з 1999 р. і це незважаючи на приєднання 10 нових країн. До речі їм буде виділено тільки трохи більше 3 % коштів ЄС і тільки на компенсаційній основі. Тобто спочатку потрібно буде витратити власні кошти, а вже потім тільки через 2 місяці вони компенсуються з бюджету ЄС.

Однак слід сказати, що постійне зростання витрат сільського господарства у 1990-і рр. призвело до того, що витрати ЄС перевищили його доходи. Так, прагнення Франції одержати якомога більше коштів для своїх селян із загального бюджету сприяло появі істотних розбіжностей між країнами—членами, у першу чергу між Великою Британією та Францією. Англійський уряд, част-

ково погодивши дане питання з іншими країнами—членами—ФРН, Бельгією, Нідерландами, намагалося обмежити розмір цих субсидій на користь вільнішої зовнішньоторговельної політики в галузі сільського господарства. По плановим розрахункам Єврокомісії дотації Євросоюзу, що будуть виплачуватися сільським виробникам нових країн—членів ЄС, у 2004 р. складають 55 % обсягу 2003 р. і зростуть до 2006 р. усього лише до 65 %, а до 2011 р. вони будуть приведені до єдиного знаменника.

З другої половини 2003 р. Європейська комісія почала глобальне «лікування» найменш розвинутих регіонів ЄС. З табл. 11.1 видно, що загалом на 30 % за 6 років збільшилися витрати по регіональним та інноваційним проектам (друга та третя статті видатків бюджету), але знову ж новим країнам виділено тільки 7 % загальних коштів. До 2010 р. в найменш розвинутих регіонах планується інвестувати 62 млрд євро, з яких 60 % будуть складати кошти бюджету ЄС, інші 40 % — приватний капітал.

До списку першочергових інноваційних проектів включають наступні: 31 — в транспортній галузі (наприклад, тунель для залізничного транспорту між Австрією та Італією), 17 — в енергетичному секторі, 8 — в сфері комунікацій. Всі зазначені проекти є часткою глобальних ініціатив, призначених об'легшити пересування та комунікацію на території ЄС. До 2020 р. ЄС збирається витратити на вказані цілі не менше 220 млрд євро. Такі дії, звичайно, не могли не зустріти протистояння з боку розвинутих країн союзу, зокрема, ФРН та Франції, які і без того вже декілька років знаходяться в рецесії. Але керівництво Єврокомісії вважає, що ці проекти зменшать безробіття і стануть добрим підґрунтям для економічного зростання ЄС.

Цілком зрозуміло зростання адміністративних витрат апарату ЄС у зв'язку з прийомом на роботу 6 тис. функціонерів з нових країн, серед яких більше 1000 перекладачів на 9 нових офіційних мов ЄС.

Винятково важливою особливістю європейської інтеграції є перерозподіл ресурсів серед країн—членів ЄС. Воно стало можливим завдяки зросту бюджету ЄС до нинішніх, нехай і скромних показників, що складають 1 % ВВП Євросоюзу.

Перерозподіл фінансів набув особливої важливості, коли в ЄС стали вступати відносно бідні країни. Після розширення 2004 р., розбіжності в рівні економічного розвитку серед країн—членів ЄС різко зросли. Якщо підрахувати показники виробленого національного продукту на душу населення, то 12 країн ЄС із нинішніх 25 перевищують середній рівень, у той час як 13 країн мають

показники нижче, а часом і вдвічі нижче середнього. Із прийняттям Болгарії й Румунії в 2007 р., нижній рівень добробуту буде становити всього 34—35 % від середнього по Союзу.

Перерозподіл коштів у ЄС проводиться з розрахунком на багаторічну перспективу. Фінансова вага проблем і викликів, пов'язаних із процесом розширення, повною мірою виявиться в 2007—2013 рр. Сценарії, розроблені незалежними дослідницькими групами до лютого 2004 р., коли були опубліковані плани Європейської Комісії на 2007-2013 рр., урахувували широкий набір можливостей, включаючи радикальні реформи сільськогосподарського сектора й витрат на здійснення політики єдності. З появою же публікації Комісії на цю тему, фокус дискусії змістився на обговорення розмірів бюджету ЄС.

Єврокомісія запропонувала бюджет, розміри якого досягають 1,26 % ВВП ЄС. Шість основних країн—донорів ЄС думають інакше й пропонують зменшити розмір бюджету до 1 % ВВП. Єврокомісія пропонує підняти витрати на найближчі сім років до 1025 млрд євро, у той час як основні спонсори ЄС вимагають скоротити їх на 20,5 % — до 815 млрд. За пропозицією Комісії, витрати повинні зростати в рік на 4 %, щоб до 2013 р. на 31,3 % перевищити рівень витрат 2006 р. У свою чергу, шість основних спонсорів пропонують обмежити ці збільшення до 0,6 %, щоб до 2013 р. витрати збільшилися всього на 4,4 %. При цьому передбачається, що в 27 членів ЄС ВВП за сім років зросте на 17,3 %, а щорічний зріст складе 2,3 % (без обліку зростання цін).

По суті, представники Великої Британії й Франції не можуть домовитися щодо двох головних моментів: Лондон не влаштовує сільськогосподарська політика ЄС, що передбачає виділення щедрих дотацій (приблизно 13 млрд дол. на рік) французьким фермерам, у той час як Париж наполягає на тому, щоб Велика Британія відмовилася від так називаного *британського чека* — щорічної компенсації приблизно в 5 млрд дол., що країна одержує з бюджету союзу. Питання про «знижку» для Англії в Євросоюзі поставила в 1979 р. Маргарет Тетчер, тільки-но ставши прем'єром. В 1984 р. її вимога була задоволена, оскільки тоді Велика Британія була найбільшю країною Об'єднаної Європи й, на відміну від інших членів ЄС, практично нічого не одержувала з величезних дотацій на розвиток сільського господарства, які становили ні багато ні мало 70 % витрат бюджету організації. Однак зараз ситуація змінилася. Тепер Британія стоїть четвертою в списку самих багатих країн Євросоюзу, і Франція разом з Німеччиною, Швецією й Нідерландами — самими більшими донора-

ми бюджету ЄС — вважають повернення коштів по «британському чеку» несправедливим.

Тим часом Лондон ні в яку не бажає відмовлятися від свого привілею. По-перше, як не раз підкреслював британський прем'єр, Тоні Блера, його країна «навіть із урахуванням компенсації віддавала бюджету ЄС у два з половиною рази більше, ніж Франція». По-друге, питання про скорочення компенсації для Великобританії, на думку прем'єр-міністра, може бути розглянутий тільки поряд з переглядом сільськогосподарської політики Об'єднаної Європи, зокрема — скороченням субсидій для фермерів. «Витрачати 40 % бюджету Євросоюзу на сферу, у якій зайнято 2 % його населення, безглуздо», — позначив свою позицію британський лідер у червні 2005 р. Президент Франції Жан Ширак, у свою чергу, рішуче заперечує проти скорочення дотацій, посилаючись на вже досягнуті в 2002 р. угоди про те, що до 2013 р. сільськогосподарська політика ЄС переглядатися не буде.

Перед самітом у грудні 2005 р. з Лондона надійшло пропозиція, відповідно до якої із загального обсягу структурних фондів новим членам буде призначено 150 млрд євро. Із червня ця цифра знизилася на 14 мільярдів. Великобританія вказує на те, що новачки просто не в змозі освоїти такі обсяги. Та ж Польща на сьогоднішній день використала лише 5 % з коштів, які вона могла б витратити в 2005—2006 рр. Для залучення коштів зі структурних фондів на якийсь проект зараз країни ЄС повинні самі профінансувати цей проект на 20 %, за інше платить Євросоюз. У новому бюджеті Лондон пропонує збільшити частку Брюсселя до 85 %.

Європарламент затвердив бюджет Євросоюзу на 2006 р. в розмірі 111,969 млрд євро. Він складає 1,01 % ВВП 25 країн—членів ЄС. У середині Євросоюзу ведеться робота з вироблення компромісу по новому рамковому бюджету на 2007—2013 рр.

Лондонський варіант передбачає скорочення бюджету ЄС на 25 млрд євро в порівнянні із проваленим червневим проектом. При цьому обсяги структурних фондів для новачків Євросоюзу звуться більш ніж на 8 %, а сума на «британському чеку» виросте з 5,5 млрд, до 7 млрд, з обліком уже зроблених поступок. У цій ситуації Лондон може собі дозволити й два «маленьких кроки» — ще небагато урізати, наприклад, «британський чек», і на пару відсотків збільшити допомогу бідним новачкам.

І хоча пропозиції Лондона по новому бюджеті ЄС піддалися в Європі різкій критиці, але можуть стати основою для вироблення компромісу.

11.5. Бюджетний процес та державний фінансовий контроль

В бюджетному процесі Європейського Союзу беруть участь Комісія ЄС, Рада міністрів і Парламент ЄС, утворюючи в сукупності так званий **бюджетний орган**, а також Рахункова палата, яка здійснює бюджетний контроль.

Процес розробки та прийняття бюджету починається 1 вересня і закінчується 31 грудня наступного року, тобто попереднього за бюджетний рік. На практиці органи мають в розпорядженні більш довгі терміни, оскільки починаючи з 1977 р. застосовується так званий прагматичний план, узгоджений між трьома учасниками бюджетного органу ЄС.

Розробка та затвердження бюджетного плану

Бюджетний процес починається з представлення міністерствами та установами ЄС кошторисів їх фінансових потреб, тобто видатків та надходжень, як правило, до середини лютого в КЄС. Комісія оброблює їх, при необхідності коректує з урахуванням актуальних показників ВВП, середніх показників зміни бюджетних планів держав—членів, рівня цін та складає попередній проект бюджетного плану.

Рада і Парламент до 1 травня приймають рішення про прийняття пропозицій Комісії, при цьому діють розпорядження про необхідну більшість голосів. Після рішення бюджетного органу починається власне бюджетний процес: КЄС затверджує проект попереднього плану і публікує огляд його основних показників, вона вправі внести послідовні поправки в попередній проект, направивши бюджетному органу відповідні листи.

Затвердження проекту бюджетного плану Радою

Попередній проект бюджету с супровідними матеріалами (коментарі та ін.) повинен бути представлений Раді та Парламенту не пізніше 1 вересня, а по прагматичному календарю — до 15 червня. Одночасно з слуханням в Раді проводиться процедура консультацій с делегацією Парламенту, Комітетом регіонів,

Комітетом з економічних та соціальних питань. По закінченні консультацій Рада до 31 липня кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про затвердження проекту бюджетного плану.

Перше читання в Парламенті

В першій половині вересня прийнятий Радою проект бюджету подається в Парламент для розгляду в першому читанні. Бюджет може бути остаточно затверджений вже в першому читанні, якщо Парламент схвалить його протягом 45 днів, тобто в цей термін не внесе поправки в поданий проект. Оскільки норми вторинного європейського права не можуть змінити первинне право, даний термін починається з кінцевої, а не фактичної дати представлення проекту, тобто з 5 жовтня, навіть якщо проект був поданий раніше. В історії ЄС лише один раз був випадок затвердження плану бюджету на основі бездіяльності Парламенту, коли в 1987 р. Парламент відмовився від якого-небудь співробітництва з Радою в процесі прийняття додаткового бюджету, виразивши тим самим негативне ставлення до представленого плану.

Частіше Парламент в повній мірі використовує представлені йому повноваження. Пропозиції про внесення поправок в проект вносяться Комітетом по бюджету по узгодженню з іншими комітетами КЄС. Рішення про зміну величини *обов'язкових видатків* приймаються абсолютною більшістю голосів, які приймали участь в голосуванні, *необов'язкових видатків* — абсолютною більшістю голосів загального складу Парламенту.

Друге читання в Раді

Проект бюджету із змінами направляється до кінця жовтня Раді. Друге читання по проекту бюджету в Раді відбувається в порядку аналогічно застосованому в першому читанні. Проводяться консультації з делегацією Парламенту та іншими комітетами Комісії при необхідності з тим щоб виробити загальну позицію. Проект є остаточно прийнятий, якщо протягом 15 днів після отримання проекту Рада кваліфікованою більшістю голосів не відхилить поправки Парламенту чи не внесе в них зміни; в останньому випадку Рада одночасно вирішує питання про збереження колишнього показника величини видатків або установа новлення нового.

В зв'язку з особливостями розподілу повноважень між двох гілок бюджетного органу і для стримування росту бюджетних витрат по показнику обов'язкових видатків діють особливі правила. Для прийняття поправок Парламенту, *які ведуть до загального росту видатків*, Рада повинна затвердити їх *кваліфікованою більшістю*; в протилежному випадку вони вважаються відхиленими. Поправки, які не ведуть до росту обов'язкових видатків, не потребують затвердження Ради; кваліфікована більшість повинна бути навпаки, для їх відхилення. Прийняте Радою в другому читанні рішення про величину обов'язкових видатків є остаточним і може бути відхилено Парламентом тільки за допомогою відхилення проекту бюджету в цілому.

Друге читання в Парламенті, затвердження бюджетного плану

Якщо проект бюджетного плану не буде остаточно затверджений Радою в другому читанні, він знову представляється Парламенту, який на пленарному засіданні в середині грудня проводить друге читання. Оскільки Парламент вже не має змоги внести зміни в план обов'язкових видатків, значення цього етапу обмежується прийняттям або відхиленням пропозиції Ради відносно плану необов'язкових видатків, що потребує простої більшості складу Парламенту та кваліфікованої більшості в 3/5 поданих голосів. Таким чином відбувається остаточне прийняття бюджету.

На практиці, незважаючи на складний і тривалий процес узгодження, доопрацювання проекту та додаткові погоджувальні процедури, впроваджені за міжінституціональною угодою 1988 р., усі розбіжності між органами ЄС по бюджетному плану до кінця усунути не вдається. Тому прийняття бюджету Парламентом в другому читанні відбувається лише після досягнення компромісу на додаткових переговорах «трійки» бюджетного органу.

Затвердження бюджету

Процес прийняття бюджетного проекту закінчується його затвердженням головою Парламенту. При цьому голова діє як представник обох частин бюджетного органу, оскільки затвердження бюджету можливо тільки після досягнення згоди Ради та

Парламенту. С затвердженням бюджету виникають зобов'язання між державами-членами та ЄС: держави повинні представити КЄС відповідні грошові кошти з тим, щоб дати їй змогу почати виконання бюджету. Цьому зобов'язанню відповідає право вимоги уплати внесків, яке є у Союзу відносно держав—членів.

Наслідки не затвердження бюджету

Парламент як частина бюджетного органу ЄС має право відхилити проект бюджет при наявності суттєвих підстав. Питання про відхилення плану бюджету вирішується Парламентом на власний розсуд більшістю складом Парламенту та більшістю в 3/5 поданих голосів. Одночасно Парламент може поставити вимогу представити новий проект бюджетного плану. До теперішнього часу Парламент лише три рази використовував це право, а саме по відношенню до проектів бюджету 1974 та 1984 рр., а також коригувального та додаткового бюджету 1982 р.

Як правило, процес повертається на стадію попередню відхиленню проекту бюджету Парламентом в другому читанні. На користь такого рішення свідчить і особлива терміновість затвердження бюджету через близький початок нового бюджетного року. Таким чином, Рада проводить друге читання, затверджує з обліком поправок узгоджувальної Комісії новий проект та направляє його в Парламент.

Якщо до початку нового бюджетного року новий план ще не прийнятий, то для забезпечення продовження фінансування діяльності ЄС вводиться система *тимчасового керування бюджетом*, заснована на принципах 1/12 частини видатків попереднього бюджетного року та подвійного обмеження видатків. Тимчасове керування устанавлюється як при відхиленні бюджету, так і при іншій затримці процедури його прийняття.

Основна ідея правила 1/12 частини видатків попереднього бюджетного року в тому, що в умовах відсутності нового бюджету учасники бюджетних правовідносин керуються бюджетом, що втратив силу і набув характер надзвичайного бюджету. В поточному фінансовому році дозволяється щомісяця витрачати до 1/12 частини коштів бюджету попереднього періоду. Це розпорядження поширюється як на суму сукупних видатків, так і на кожну окрему позицію, тобто перерозподіл коштів між окремими статтями видатків в умовах тимчасового керування бюджетом, по загальному правилу, не допускається.

Принцип подвійного обмеження полягає в тому, що видатки надзвичайного бюджету обмежені твердженнями не тільки попереднього, але й наступного бюджетного плану. В тих випадках, коли проект бюджету, який знаходиться в процесі розробки та прийняття передбачає менші порівняно з колишнім роком видатки, в надзвичайному бюджеті приймається до виконання 1/12 частина таких менших видатків. Таким чином, при тимчасовому управлінні застосовується два бюджетних плани, ні один з яких формально не має сили. Ці плани виступають не як діючі нормативні акти, а як джерело даних про величину гранично допустимих видатків, які проектується на надзвичайний бюджет. Зміна показників видатків тимчасового бюджету в бік збільшення понад меж 1/12 частини потребує спеціального рішення Ради, а якщо таке збільшення торкається необов'язкових видатків — Парламенту.

Після укладання міжінституціональної угоди в 1988 р. норми Договору, які регулюють тимчасове бюджетне управління, на практиці не застосовувалися. Органам ЄС вдавалося своєчасно до початку нового року розв'язати розбіжності та своєчасно прийняти новий бюджет.

Внесення змін та доповнень в бюджет

При виникненні надзвичайних та непередбачених обставин Комісія ЄС може прийняти рішення про необхідність зміни прийнятого бюджетного плану та розробити попередній проект коригувального та/або додаткового плану.

Коригувальним є бюджет в якому загальна величина видатків згідно з планом поточного року є незмінною або знижена. Додатковий бюджет, навпаки, передбачає підвищення сукупних видатків або містить нові статті видатків без загального збільшення видаткової частини. На практиці складається єдиний коригувальний та додатковий бюджет, який приймається в тому ж порядку, що і щорічний бюджет.

Міжінституціональна угода ЄС 1988 р. внесла важливу поправку, яка стосується додаткового бюджету. Оскільки потреба в додатковому бюджеті виникає тільки коли виділені в регулярному бюджеті кошти виявляються майже вичерпаними, у Комісії, яка зв'язана контрольними цифрами перспективного фінансового плану, залишається мало можливостей для маневру. Тому ще до складання попереднього плану додаткового бюджету Комісія по-

винна ініціювати перегляд перспективного фінансового плану, на нових показниках якого буде засновуватися додатковий бюджет.

Незважаючи на те, що внесення в бюджет змін та доповнень розглядається як надзвичайна міра, вона має місце майже кожен рік. Особливо велике значення набула практика прийняття додаткових та коригувальних бюджетів в зв'язку з ростом видатків на економічну допомогу країнам Східної Європи, СНД, республік колишньої Югославії та Турції. На 2004 р. такі бюджети були прийняті в зв'язку з розширенням самого Європейського Союзу.

Виконання бюджету

Комісія ЄС здійснює виконання бюджету в рамках визначених в плані бюджету фінансових коштів згідно з принципами ефективності та економності. При цьому допускається перерозподіл на розсуд КЄС коштів між окремими розділами та позиціями плану. Іншим інститутам ЄС: Раді, Парламенту, Суду, Рахунковій палаті, Комітету з економічних та соціальних питань та ін. доручено виконання їх власних бюджетних планів; повноваження КЄС на них не розташовуються.

Комісія як юридична особа несе відповідальність за виконання бюджетного плану, на практиці вона доручає виконання відповідних функцій окремим особам. При цьому проводиться розмежування функцій та повноважень між розпорядником, виконавцем та контролером.

Оскільки Комісія не має повноважень стягувати кошти безпосередньо у платників, то з прийняттям бюджету у кожній державі виникає зобов'язання представляти в розпорядження КЄС відповідні суми для фінансування бюджету. Частина традиційних власних коштів (раніше 10 %, після розширення ЄС менше в 2-3 рази) залишається в розпорядженні держав, що їх зібрали як компенсація понесених адміністративних видатків. Касове виконання бюджету ЄС як в частині збору податкових та інших подібних платежів, так і в витрачання коштів в значній мірі здійснюється органами управління держав—членів. Крім цього, саме на державах лежить головна відповідальність за запобігання та припинення протиправних дій, спрямованих проти фінансових інтересів Європейського Союзу.

Комісія кожний квартал представляє Парламенту та Раді поточні звіти, а по закінченні бюджетного року — звіт про виконання бюджетного плану з додатком аналізу виконання бюджету

та реєстру майна і боргових зобов'язань ЄС. Звіт та додатки подаються в Парламент, Раду та Рахункову палату не пізніше 1 травня наступного року.

В Європейському Союзі *за часом здійснення* розрізняється попередній, теперішній та наступний контроль, *за складом органів*, які втілюють його — внутрішній та зовнішній контроль сформований в ***триступінчасту систему бюджетного контролю***. Вона включає в себе *внутрішній* контроль окремих органів ЄС та *зовнішній контроль*, який здійснюється Рахунковою палатою, а також Парламентом та Радою. Обидва види зовнішнього контролю взаємозалежні і доповнюють один одного, оскільки щорічні та спеціальні звіти Рахункової палати чинять сильний вплив на рішення Парламенту в розрахунковій сфері.

Внутрішній контроль здійснюється фінансовими контролерами, які слідкують за усіма діями по виконанню бюджету. Згідно з ст. 20 «Положення про бюджет» в кожному інституті ЄС назначається незалежний фінансовий контролер, якому при виконанні їм своїх зобов'язань надає сприяння підлеглий йому контролер або група контролерів. Основні завдання контролера складаються в забезпеченні попереднього та поточного контролю фінансової діяльності відповідного органу, в т. ч. розподілу та класифікації коштів, які витрачаються, обчислення та стягування доходів бюджету. Видання розпоряджень або здійснення заходів, які мають фінансові наслідки, потребують згідно з нормою ст. 28 «Положення про бюджет» візу контролера, яка підтверджує відповідність даного рішення бюджетним нормам, його економічну доцільність, а також факт асигнування коштів для його виконання. Наявність візи є умовою дійсності рішень по виконанню бюджетного плану.

Зовнішній контроль, який здійснює Рахункова палата протягом бюджетного року включає камеральні, а при необхідності виїзні перевірки за місцем знаходження інститутів та органів ЄС в окремих країнах. В останньому випадку до перевірки залучаються національні рахункові палати або аналогічні органи. Звіт Рахункової палати ЄС є основним документом на завершальному бюджетного процесу: на його підставі Парламент затверджує звіт КЄС про виконання бюджету.

Зовнішній контроль в бюджетній сфері, який здійснюють Парламент та Рада носить політичний характер. В рамках поточного контролю Комітет по бюджету Парламенту розглядає кварталні звіти Комісії ЄС про виконання бюджету. Основним завданням Парламенту є затвердження звіту про виконання бю-

джету минулого року. Цей акт Парламенту звільняє КЄС від відповідних обов'язків та завершує бюджетний процес в Європейському Союзі.

11.6. Принципи організації оподаткування в ЄС, напрямки гармонізації податкового законодавства

Європейський Союз не нормує податковий тягар у країнах-членах ЄС. Є держави де податкові ставки вищі або нижчі за ставки нових країні, що вступили в 2004 р. в Євросоюз. В ЄС встановлені мінімальні рівні податку з обороту й акцизних платежів, оскільки в даному випадку при наявності занадто великих розходжень довелося б здійснювати перевірку товарів на границях. Якщо ж країна, будучи членом ЄС, побажає знизити податковий тягар своїх жителів, то для цього є різні можливості як у частині податкових платежів, для яких у ЄС установлені мінімальні розміри (наприклад, податок з обороту, передбачений для продовольчих продуктів, води, високотехнологічних послуг і т. п.), так і в частині окремих галузей оподаткування, не регульованих Європейським Союзом (наприклад, прибутковий і соціальний податок; розмір доходів, не оподатковуваних податками).

Можна виділити кілька загальних напрямків податкової політики, проведених в останнє десятиріччя в європейських країнах і які мають регулюючий характер: *по-перше*, зниження податкових ставок при одночасному скороченні податкових пільг з метою стимулювання економіки та забезпечення ефективного розподілу ресурсів; *по-друге*, зменшення прогресивності та перехід до помірковано пропорційного оподаткування доходів; *по-третє*, підвищення, відповідно до концепції нейтральності, ролі непрямих податків; *по-четверте*, регулювання зовнішніх ефектів, наприклад, стимулювання споживання екологічно чистіших видів палива; *по-п'яте*, стимулювання окремих пріоритетних секторів економіки, зокрема, дрібного бізнесу, внутрішньофірмових досліджень і розробок, а також створення пільгових ощадних схем.

Найбільш гострою для європейських країн проблемою є високий рівень безробіття, обумовлений, відповідно до розповсюдженої думки, надмірним податковим тягарем. Відповідно до звіту статистичного агентства Європейського Союзу (Eurostat) загальний податковий тягар у ЄС, обмірюваний у відсотках до ВВП у 25 країнах ЄС у 2001—2002 рр. зменшився з 41,1 % до 40,4 %.

Найбільше співвідношення податків до ВВП у 2002 р. було у Швеції (50,6 %), потім ідуть Данія (48,9 %), Бельгія (46,6 %) і Фінляндія (45,9 %); завершують список Кіпр (32,5 %), Латвія і Мальта (по 31,3 %), Литва (28,8 %) і Ірландія (28,6 %). Податковий тягар зменшився в 16 країнах, найбільше скорочення відбулося в Польщі (на 2,1 %). У 8 країнах воно збільшилося, більше всього — у Люксембурзі (на 1,2 %).

Але треба робити інші висновки: в Європі в середньому податки становлять близько 40 % ВВП, а рівень безробіття досягає 10 %, при цьому в США і Японії, де податковий тягар не перевищує 30 % ВВП, безробіття майже в два рази нижче.

Прийняті або запропоновані на розгляд Ради ЄС заходи стосуються *тільки принципів системи оподаткування і податкової бази*, процентна ж ставка як більш гнучкий елемент залишається в підпорядкуванні національної влади. Зусилля органів ЄС зосередилися на двох головних напрямках: на гармонізації ставок ПДВ і впровадженні акцизних зборів; на уніфікації податків на доходи від цінних паперів і депозитів у банківських установах.

У більшості європейських країн максимальні надходження в бюджет забезпечують *особисті прибуткові податки*, при цьому в Данії за рахунок цього податку формується більше половини всіх податкових надходжень.

Податки на прибуток корпорацій становлять значно меншу в порівнянні з особистими прибутковими податками частку державних доходів. Старі європейські країни—члени ЄС можна розділити на три групи в залежності від діючих у них систем оподаткування прибутку, які розрізняються за способами оподаткування частки, що розподіляється, і частки, що не розподіляється:

1) у Нідерландах, Швеції, Люксембурзі та Іспанії діє класична система, відповідно до якої частина прибутку, що розподіляється, і частина прибутку, що не розподіляється, обкладаються за єдиною ставкою, що призводить до подвійного оподаткування доходу (ця система також діє в США, Швейцарії, Австралії і Новій Зеландії);

2) у Великій Британії, Франції, Бельгії, Данії, Ірландії, Італії застосовується так звана система умовного нарахування, при якій до всього прибутку застосовується єдина ставка податку, але при виплаті дивідендів сплачена компанією частка податку акціонерам компенсується (нині ця система, яка діє також в Канаді зазнає серйозної критики, оскільки, з одного боку, надає можливо-

сті для маніпуляцій з акціями та дивідендами, з іншого боку, створює перешкоди для діяльності ТНК);

3) в Австрії, Фінляндії, Греції вищеназвані частини прибутку обкладаються за різними ставками, аналогічна система використовується в Норвегії та Японії.

ФРН складно віднести до якої-небудь групи, оскільки тут застосовується комбінована система: ставки податку на частини прибутку різні, але при цьому кінцеві акціонери одержують компенсацію при розподілі дивідендів.

У Європейському Союзі встановлено, що розміри пенсій і більшості соціальних видів матеріальної допомоги (по догляду за дитиною, по безробіттю, у зв'язку з нещасливим випадком на виробництві, по інвалідності, у зв'язку з утратою годувальника) повинні складати не менш 40 % від розміру середньої заробітної плати простого робочого чоловічої статі. Але частка надходжень від *внесків на соціальне страхування* істотно відрізняється по країнах. Вони є основним джерелом доходів бюджетів країн у Франції, ФРН, Іспанії й Австрії. В Данії, навпаки, займають незначне місце і компенсуються надходженнями від податків на доходи.

Значну частину державних доходів у всіх країнах ЄС формують *непрямі податки* — ПДВ та акцизи. Цей вид податків домінує в Ірландії та Португалії. ***Висока роль податку на додану вартість***, що діє у всіх країнах ЄС, є характерною рисою європейських податкових систем.

З 1977 р. у ЄС ПДВ *нараховується за єдиною системою*, хоча зберігається значна диференціація за кількістю і рівнями ставок. Значно більша розбіжність існує в акцизах, особливо — на вино та алкогольні напої. Усе це призводить до значних відхилень у цінах на той самий товар у різних країнах, до зловживань і обмеження конкуренції. Виходячи з цього, в Білій книзі (1987 р.) Європейська Комісія запропонувала комплекс заходів для зближення ставок ПДВ і акцизів країн—учасниць у рамках програми створення єдиного режиму.

Процес гармонізації ПДВ і акцизів чітко прослідковується в зменшенні середнього відхилення по непрямим податках у ЄС з 6,2 до 5,0, що перевищує аналогічні показники по Європі в цілому і країнах ОЕСР. Найменші відхилення в зоні євро практично по всіх видах податків, з одного боку, відбивають високий ступінь інтегрування економік цих країн, з іншого боку, дозволяють зробити висновок про те, що процес бюджетної конвергенції, який не має безпосередньо на меті вирівнювання податкових

структур, проте робить на них вплив не менший, ніж цілеспрямована гармонізація.

Базовий рівень ПДВ визначений у межах 12—14 %; пільгові ставки встановлені на продукти харчування, ліки і т. д. (4—9 %); підвищені — на паливо, бензин та алкоголь. Такі рамки були обрані не випадково. Досвід США показує, що відхилення ставок податку на 5 пунктів істотно не впливає на конкуренцію між сусідніми країнами. В умовах ЄС для вільної дії ринкових сил досить обмежити розбіжність $\pm 2,5$ пункти. Наприклад, якщо середня ставка відсотка на будь-який товар становить 16,5 %, то це значить, що в країнах-учасницях одночасно може діяти до п'яти різних податкових ставок.

Так 16 липня 2003 р. після тривалих дискусій Єврокомісія схвалила проект, що дозволяє країнам ЄС знижувати до 5 % ставку ПДВ на широке коло товарів та послуг. Це стосується продуктів харчування, лік, книг, медичних послуг, квитків у кіно і театри, зняття готельних номерів та оплати ресторанних рахунків. Зараз ставки ПДВ на ці товари та послуги в різних країнах ЄС складають 17—21 %. Самим активним ініціатором проекту була Франція, що наполягала на різкому зниженні ПДВ у ресторанно-му бізнесі для залучення як можна більшої кількості іноземних туристів. За прогнозами експертів, цей проект, спрямований на зріст купівельного попиту і пожвавлення економіки, стане незабаром об'єктом нових суперечок у Раді міністрів ЄС. Зниження ПДВ приводить до великих утрат бюджету. Наприклад, Німеччина стурбована тим, що за прикладом Франції власники її ресторанів теж почнуть вимагати зниження ПДВ у суспільному харчуванні. А це неприйнятно для уряду Німеччини в зв'язку з рівнем бюджетного дефіциту більшим за нормативне значення в 3 %.

У світовій практиці непрямі податки стягуються на підставі двох принципів: принципу *країни походження* і принципу *країни призначення*. Перехід з 1997 р. до **принципу країни походження** в торгівлі продуктами власного виробництва тісно пов'язаний зі скасуванням митного контролю на внутрішніх кордонах Союзу. Це означає, що система переміщення товарів усередині ЄС аналогічна існуючій на території окремої країни. Поняття «експортер-імпортер» у масштабі ЄС було замінено не митним визначенням «постачальник-замовник». Угоди з експорту-імпорту між компаніями різних країн—учасниць стали в один ряд з подібними операціями на національному рівні.

На основі аналізу зміни у податкових структурах індустріально розвинутих країн, які відбулися з 1989 р. по 1995 р., можна

дійти висновку про зростаючий вплив процесів глобалізації і лібералізації на національну податкову політику. З 1989 р. практично по всіх групах країн спостерігається зближення податкових структур і по всіх видах податків зменшення середнього відхилення. Результатом вільного переміщення капіталів та конкуренції за інвестиції є зближення рівнів податкових ставок у всіх індустріально розвинутих країнах, що, зрештою, відбивається на структурах податкових надходжень.

Більше порівняно з іншими групами країн в ЄС середнє відхилення по податку на прибуток корпорацій свідчить про необхідність подальшої податкової гармонізації з метою зниження конкуренції між країнами за залучення інвестицій та забезпечення ефективності бюджетної політики.

Можна припустити, що під тиском провідних держав, у яких податкові ставки досить високі (ФРН, Франція), країни Євроленду можуть перейти до практики, аналогічної проведеній раніше відносно ПДВ, тобто встановлення мінімального рівня податкових ставок. Хоча це може стати додатковим бар'єром на шляху приєднання Великої Британії, Швеції і Данії до єдиного валютного союзу.

11.7. Короткострокові економічні результати введення євро і розширення ЄС

З погляду федералістських уявлень про розвиток ЄС, можна констатувати, що загальна економічна модель Союзу вже склалася і функціонує на практиці. Однак склалася вона, звичайно, далеко не в остаточному вигляді і з цієї точки зору продовжує активно формуватися в ході конкретних кроків з будівництва Європейського економічного та валютного союзу (ЄЕВС).

Перехід до третього етапу створення ЄЕВС, головним змістом якого стало введення з 1 січня 1999 р. *спільної валютної одиниці* (євро) — створило другу за розміром економіку після США та найбільшу в світі єдину валютну зону. «Єврозона» охоплює 12 країн, які зуміли успішно провести стабілізацію державних фінансів у відповідності із встановленими критеріями і, звісно, виявили бажання приєднатися до Економічного та Валютного Союзу. Це — Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Франція, Німеччина, Італія, Ірландія, Іспанія, Португалія, Австрія, Фінляндія та Греція (з січня 2001 р.). З 1 липня 2002 р. євро було введено в готівковий обіг. За межами зони «євро» з тих чи інших причин опинилися Велика Британія, Швеція, Данія.

Утворена «Єврозона» має загальну чисельність населення 290 мільйонів, її ВВП складає близько 16 % світового. Для порівняння, частка США у загальному світовому виробництві — біля 20 % ВВП. Таким чином, загальна євровалюта підводить остаточно базу під сформовані в ЄС єдині ринки товарів, послуг, капіталу і робочої сили та перетворює його в завершену валютно-економічну спілку.

Введення єдиної валюти стало ключовою подією європейської інтеграції за останні 40 років та зробило колосальний вплив на світові фінанси. За розрахунками банківських спеціалістів «Дрезднер Кляворт Бенсон», об'єднаний ринок акцій країн, що перейшли на євро, складає 79 % сукупних фондових капіталів держав — членів ЄС.

Введення євро знаменувало собою новий етап розвитку міжнародної валютної системи, викликало цілий ряд проблем у сфері кредитно-грошової та бюджетної політики, яка проводиться в рамках ЄЕВС. Світові фінансові потрясіння, які відбулися на тлі стабілізації обмінних валютних курсів та конвергенції процентних ставок, продемонстрували високий ступінь інтеграції європейських країн і їхню готовність до проведення єдиної валютної та кредитно-грошової політики. Проте економічний і валютний союз навряд чи підпадає під визначення «оптимальної валютної зони», не задовольняючи повною мірою жодного з традиційних критеріїв: асиметричний вплив схожих економічних шоків на різні країни й обмежена мобільність робочої сили внаслідок культурних і мовних бар'єрів, що зберігаються, є потенційними джерелами економічних та фінансових проблем в Євроленді.

Комісар ЄС по фінансам Хоакін Альмуниа, виступаючи перед Європарламентом 28 листопада 2005 р. заявив, що п'ять нових членів ЄС готові до введення євро до 2008 р. За його словами, Естонія, Литва й Словаччина введуть євро не пізніше 2007 р., Мальта й Кіпр замінять свої валюти єдиною європейською роком пізніше — в 2008 р.

Завдання забезпечення економічного зростання та добробуту Європейський Союз має намір вирішувати паралельно з іншим завданням історичного масштабу — *значним розширенням своїх кордонів.*

У червні 1993 р. Європейська Рада на своєму засіданні в Копенгагені визнала право країн Центральної та Східної Європи вступати до Європейського Союзу. Стаття 49 Угоди про ЄС пе-

редбачає виконання майбутніми кандидатами вимог за трьома критеріями:

— політичного: стабільність установ, які гарантують демократію, верховенство закону, дотримання прав людини та захист прав меншин;

— економічного: діюча ринкова економіка;

— «членського»: зобов'язання, що випливають з факту вступу до ЄС, з окрема, визнання принципів політичного, економічного та монетарного об'єднання.

Ці критерії вступу були підтверджені в грудні 1995 р. на засіданні Європейської Ради в Мадриді, де, крім того, підкреслювалася важливість перебудови адміністративних структур країни заявника і створення умов для поступової гармонійної інтеграції в ЄС.

Однак ЄС лишає за собою право вирішувати питання про те, коли він буде готовий прийняти нових членів. Крім того, показники країни повинні відповідати *критеріям конвергенції* (збіжності), тобто відповідати умовам, виконання яких дає країнам-членам право вступу до Економічного та монетарного союзу, і які стосуються цінової стабільності, дефіциту бюджету, державного боргу, стабільності національної валюти та відсоткових ставок. Угода визначає п'ять критеріїв конвергенції, яким має відповідати кожна з країн членів, перш ніж вона візьме участь у третьому етапі *Економічного та монетарного (валютного) союзу*. КЄС та ЄЦБ періодично готують звіти про стан виконання зазначених критеріїв. Це такі критерії:

— відношення державного дефіциту до валового внутрішнього продукту не повинно перевищувати 3 %;

— відношення державного боргу до валового внутрішнього продукту не повинно перевищувати 60 %;

— достатній рівень стабільності цін та сталість середніх темпів інфляції протягом одного року до проведення такого дослідження; причому цей рівень не повинен перевищувати більш ніж на півтора відсоткових пункти три кращих показники рівня стабільності цін країн членів;

— довгострокова номінальна відсоткова ставка не повинна перевищувати більш ніж два відсоткових пункти три кращих показники стабільності цін країн членів;

— протягом щонайменше двох років і без значного напруження з боку відповідної країни нормальне відхилення величини обмінного курсу не повинно виходити за граничні значення, передбачені механізмом обмінного курсу країн членів.

Крім того, передбачається, що критерії конвергенції повинні забезпечити збалансованість економічного роз витку в економічному та монетарному союзі і не допускати виникнення анінайменшого напруження між країнами членами. Слід також пам'ятати, що критеріїв, пов'язаних з державним дефіцитом та державним боргом слід дотри муватись і після початку третього етапу економічного та монетарного союзу (1 січня 1999 р.). З огляду на це на засіданні Європейської Ради у червні 1997 р. було прийнято пакт стабільності.

Новими учасниками об'єднання, як вказувалося раніше, стали 1 травня 2004 р. десять держав Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) і Середземномор'я. Прийом нових членів до ЄС може принести нинішнім країнам-учасникам, як істотні вигоди, так і певні втрати. З одного боку, розширення сприяє подальшій інтеграції в Європі, продовженню реформ та демократизації в країнах-кандидатах, підсилює економічну міць ЄС, збільшує зону стабільності, миру та безпеки на континенті. Воно створює додаткові можливості для участі європейців у вирішенні таких глобальних проблем, як боротьба з тероризмом і організованою злочинністю, захист навколишнього середовища і т.п.

З іншого боку, форсуючи цей процес, Євросоюз керується аж ніяк не міркуваннями добродійності. На відміну від колишніх етапів розширення, які здійснювались через компроміси при певних зустрічних корективах в механізмі самого Євросоюзу (наприклад, з Великою Британією по сільському господарству, з Фінляндією та Швецією — через спеціальний режим сприяння в розвитку їх північних територій тощо), від нинішніх претендентів вимагають стовідсоткового та безумовного прийняття вимог Євросоюзу. Тим самим робиться крок назад в порівнянні з колишніми «європейськими угодами» цих держав з ЄС, які були до певної міри індивідуалізованими. До нинішніх претендентів при їх вступі застосовується єдиний та стандартний підхід, що не залишає місця для врахування їх національної специфіки.

Новим членам потрібні дотації ЄС, щоб завершити свої структурні економічні реформи. Це у першу чергу неспроможність їх у повному обсязі виконати вимоги «Єдиної сільськогосподарської політики ЄС», положень з лібералізації енергоринку і т.д. Рівень добробуту 110 млн населення «нових» країн не досягає і 1/3 середнього показника ЄС, а рівень безробіття на 60 % перевищує показник, що характеризує його «проблемні» райони. Частка сільського господарства в виробленому ВВП у цих країнах істотно вище, ніж у середньому по ЄС. Зайнятість у сільському госпо-

дарстві перевищує аналогічний середній для ЄС показник, у тому числі в Латвії на 10,7 %, у Литві — 12,2, у Польщі — 14,9. Аграрний сектор економіки ЄС після розширення на схід різко збільшився. Чисельність зайнятої в сільському господарстві робочої сили виросла вдвічі, приблизно на половину збільшилися оброблювані площі. Таким чином, число потенційних претендентів на таку допомогу, зросло з 185 млн до 291 млн чоловік, тобто з 50 до 61 % усього населення Європейського Союзу.

Негайне введення стовідсоткових прямих виплат з коштів ЄС може привести до того, що будуть паралізовані існуючі регіональні структури. Це утруднить модернізацію сільського господарства. Тому ще до розширення Євросоюзу поступово зменшував субсидування виробників аграрної продукції (див. табл. 11.1). Існуюча система дотацій, як передбачається, буде реформована — розміри дотацій будуть визначатися не обсягом продукції, а розміром сільськогосподарських угідь.

Після розширення ЄС головні економічні показники Європейського Союзу не перетерпіли значних змін, і хоча чисельність населення Європейського Союзу в результаті розширення збільшилося на 20 %, сумарний ВВП ЄС виріс лише на 5 %. Це пояснюється відносно невеликою питомою вагою економік «нових» країн ЄС.

В історичній ретроспективі, економічні наслідки розширення 2004 р. незначні. Із вступом Іспанії й Португалії в ЄС в 1986 р., сумарний ВВП збільшився на 8 %, а вступ у ЄС Австрії, Фінляндії й Швеції в 1995 р. викликало збільшення ВВП на 7 %. Внаслідок розширення 2004 р. відбулася диверсифікованість економіки ЄС, оскільки структурні основи економік «старих» країн ЄС по багатьом параметрам відрізняються від країн Центральної й Східної Європи.

Оскільки «нові» члени ЄС мають відносно більше населення, той їхній вступ викликав зниження загальноєвропейського показника ВВП на душу населення в ЄС. У довгостроковій перспективі, по оцінках європейських експертів, приєднання десяти нових країн зробить позитивний ефект на економіку Європейського Союзу, хоча переваги розширення можуть нерівномірно розподілитися між країнами, регіонами й секторами.

Розширення Загального ринку, збільшення обсягів переміщення товарів, послуг, робочої сили й капіталів повинне підсилити конкуренцію між економічними суб'єктами. У свою чергу це повинне призвести до зниження цін і збільшенню продуктивності, до стійкого росту економіки ЄС. Масштаб позитивних змін

і швидкість їхнього впровадження будуть залежати від координації економічної політики в «старих» й «нових» країнах ЄС. Зокрема, країнам-членам ЄС необхідно найбільше ефективно використовувати потенціал Загального ринку й скоріше ліквідувати ще наявні законодавчі бар'єри на шляху вільного руху товарів, послуг, капіталів і робочої сили.

У короткостроковій перспективі прийняття нових членів зробило позитивний ефект на зріст ВВП ЄС, оскільки середні темпи зростання виробництва в десятих «нових» країнах вище, ніж в 15 «старих» країнах. До того ж багато економічних показників країн, що приєдналися до ЄС в 2004 р., випереджають показники «старих» країн ЄС. Зростання промислового виробництва були відзначені в Польщі (3,8 %), Чеській Республіці (1,1 %), Угорщині (1,1 %), у той час як середній показник ЄС-15 знизився на 0,2 %.

Структура ВВП «нових» членів ЄС характеризується домінуванням виробничого й сільськогосподарського секторів і трохи меншою значимістю сектора послуг, чим у середньому по ЄС-15. Це викликало деякі зміни в загальній структурі ВВП Європейського Союзу. Зміни деяких економічних показників наведені в табл. 11.3.

Таблиця 11.3

**ЗМІНИ ДЕЯКИХ ПОКАЗНИКІВ ПІСЛЯ РОЗШИРЕННЯ ЄС
В ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ¹**

Додатковий приріст ВВП (в %)	Додатковий ріст споживання (в %)		Динаміка торговельного балансу (в %)
«Нові» країни ЄС	5,3	9,3	6,7
Угорщина	9,0	13,8	7,1
Польща	5,8	9,0	6,9
ЄС-15	0,1	0,2	0,6
Німеччина	0,1	0,4	1,2
Франція	0,1	0,1	0,3
Нідерланди	0,1	0,4	0,5

Після розширення ЄС закінчиться формування єдиного ринку з однаковими митними параметрами. У цих умовах обсяг торгівлі між «старими» й «новими» членами ЄС значно зросте. У цей час

¹ Austrian Institute of Economic Research.

70 % експорту «нових» країн організації надходить на ринок ЄС, а близько 60 % імпорту — з 15 «старих» членів ЄС.

У цілому економічні наслідки для «нових» країн ЄС є значними — ВВП на душу населення в них збільшився на 8-12 % — економіки «нових» країн ЄС одержують багато від доступу на внутрішній ринок ЄС. Для «старих» країн ЄС наслідки розширення в цілому позитивні, однак статистичні показники незначні — обумовлений розширенням додатковий зріст ВВП на душу населення в ЄС-15 склав у середньому 0,1 %.

За даними європейських експертів, доступ «нових» країн ЄС до загальноєвропейського ринку мав більший вплив ніж вступ у митний союз або усунення перешкод для міграції робочої сили. Митний союз і міграція викликали зріст споживання в 1-2 %, у той час, як доступ до нових ринків на 9 %. Але включення «нових» країн ЄС у загальноєвропейський ринок спричинило негативні наслідки для деяких галузей промисловості. Європейські виробники поступово освоюють переваги «нових» країн ЄС — це призвело до зниження виробництва текстилю в південних країнах ЄС і зниження сільськогосподарського виробництва в Східній Європі.

Європейські експерти прогнозують, що внаслідок різниці в структурі й обсягах економік «нові» країни ЄС виграють значно більше. Приєднання Угорщини й Польщі до ЄС зумовить додаткове збільшення зросту ВВП до 1-2 % на рік, Чехія виграє трохи менше — зріст складе 0,5-0,75 % на рік. Економічні показники «старих» країн ЄС не перетерплять значних змін. Країни, що мають тісні економічні зв'язки із країнами Східної Європи — Австрія, Німеччина й Італія — виграють трохи більше, ніж країни ЄС у цілому. Для деяких країн, таких як Іспанія, Португалія й Данія — розширення не тільки не принесе значних економічних вигід, але може спровокувати кризу деяких галузей промисловості.

За даними Єврокомісії, головним гальмом поліпшення економічної кон'юнктури в ЄС стануть Німеччина, Нідерланди й Італія. Макроекономічні показники цих країн виходять за рамки, встановлені Пактом Стабільності ЄС, що може негативно позначитися на темпах розвитку європейської економіки.

11.8. Актуальні проблеми і перспективи розвитку ЄС

Питання перерозподілу фінансових дотацій у зв'язку з прийняттям нових членів у ЄС хвилює більшість країн нинішнього Союзу. Перерозподіл фінансових ресурсів на допомогу

відстаючим регіонам та загальній сільськогосподарській політиці являє собою серйозну небезпеку для багатьох учасників ЄС. Проблеми сільського господарства, як правило, зв'язані з труднощами розвитку сільських галузей. Тому сучасна аграрна політика ЄС будується на базі й у рамках регіональної політики. Суть проблеми полягає в тім, що весь механізм ЄС із самого початку був націлений на підтягування менш розвинених країн і регіонів до рівня більш розвинених, тобто на забезпечення «економічної конвергенції». Усі країни—члени ЄС з показником ВВП на душу населення вище за середній по Союзу є нетто-донорами. Вони вносять у бюджет ЄС більше фінансових коштів, чим одержують відтіля. Навпаки, країни з порівняно низьким ВВП на душу населення є нетто-реципієнтами ЄС¹. На допомогу відстаючим регіонам та загальній сільськогосподарській політиці приходиться істотна частина всіх бюджетних витрат, хоча і зменшена в останні роки (див. табл. 11.1). Економіки Іспанії, Італії, Португалії, Греції та ін. регулярно одержували гроші Євросоюзу. Так, в Іспанію в 2001 р. було спрямовано 63 % від загального обсягу розподілених структурних фондів ЄС.

Держави — колишні претенденти, а нинішні «новачки» вже одержують значну допомогу зі структурних фондів ЄС для підвищення рівня конкурентноздатності їхнього сільського господарства. Загальний бюджет програми ІСПА², що складає приблизно 7,3 млрд євро, розрахований на 2000—2006 рр., а програми СЕПАРД³ — більш 3,6 млрд євро протягом 2000—2006 рр.

Як відомо, усі напрямки, за якими країни ЄС ведуть співробітництво для формування спільної політики, умовно розбиваються на три головних групи: *економіка; зовнішня політика і політика безпеки; правосуддя і пов'язані з ним питання*. Найближче до формування загальної моделі розвитку країни ЄС підійшли в різних галузях економіки. Причому найбільші спільні успіхи відзначені в тих сферах, де рішення приймаються більшістю голосів, а не одноголосно. Навпаки, ті сфери економіки, де рішення повинні прийматися одноголосно, такі як промислова політика, оподаткування, соціальні програми, рамкова програма науково-технічного співробітництва, залишаються достатньо віддаленими

¹ До нетто-реципієнтів до розширення 2004 р. відносилися Греція, Португалія та Іспанія.

² ISPA — Програма фінансування структурної політики для підготовки країн—претендентів до вступу в ЄС.

³ SAPARD — Спеціальна програма розвитку сільського господарства та сільських регіонів.

від загальної моделі і не попадають під неї саме тому, що прийняття необхідних численних швидких загальних рішень ускладнюється необхідністю пошуку консенсусу.

У ряді галузей декларована єдина політика (транспорт, енергетика, рибальство й ін.) стає дедалі реальнішою. В інших галузях (зв'язок, інформаційні системи, співробітництво правоохоронних органів) підвищується ступінь координації і створюються основи для переходу до єдиної політики в 2000—2015 р. До цих програм прагне приєднатися усе більша кількість країн, які поки що не є членами ЄС. Тим самим створюються основи для формування різних загальноєвропейських систем, наприклад, транс'європейських транспортних та комунікаційних мереж. ЄС забезпечує фінансову підтримку цього процесу в розмірі 4,6 млрд євро в період з 2000-го по 2006 р.

Однак і в ЄС процес формування загальної моделі проходить повільно та обережно через надзвичайну делікатність самого акту передачі компетенції національних інститутів влади в спільне відання й управління. Як відомо, далеко не всі рішення в ЄС приймаються одностайно, але, будучи прийнятими, стають обов'язковими до виконання. Наприклад, Франція, Велика Британія та ФРН заперечували проти ліквідації магазинів безмитної торгівлі в зоні ЄС. Інші ж учасники об'єднання наполягали на подібних заходах, тому що, на їхню думку, користування послугами магазинів безмитної торгівлі в міжнародних аеропортах при перельотах між країнами ЄС суперечило законодавству Союзу. У результаті рішення про закриття магазинів з 1 липня 1999 р. для країн ЄС було прийнято більшістю голосів. Країни, що заперечували, були змушені його виконати. Проте одна річ — збільшення можливостей для ЄС із впровадження загальних схем економічного розвитку (як інституціональних, юридичних, так і макроекономічних), і зовсім інше — наскільки ці можливості реально використовуються.

Наприклад, тиск конкуренції на ринок праці. Оскільки зростає конкуренція між фірмами ЄС на відкритому від обмежень внутрішньому ринку загострює проблему безробіття внаслідок руйнування менш ефективних підприємств, то виниклий негативний вплив на ринок праці покликаний пом'якшити політику ЄС, яка має на меті підкорити економічний розвиток рішенням завдання збільшення зайнятості з урахуванням гостроти цієї проблеми на межі сторіч. Відповідно до рішень Ради ЄС в Амстердамі в 1997 р. на органи ЄС покладено обов'язок розробляти орієнтири політики в галузі зайнятості. Ринок праці є Ахіллесо-

вою п'ятою більшістю країн Європи, тому *боротьба з безробіттям* — один із пріоритетних напрямків політики ЄС.

Безробіття є важкою ношею як для індивідуумів, так і для суспільства в цілому, тому що вона спричиняє зменшення продуктивності, збільшення податкового тягаря для платників податків та витрат на соціальне страхування. Більш 20 мільйонів європейців не мали роботи (до розширення ЄС в 2004 р.), що складало близько 10 % загальної робочої сили. Зараз цю армію поповнили і безробітні з 10 нових країн Європи. У Європейському Союзі більш половини безробітних знаходяться без роботи, щонайменше, 6 місяців, а одна третина — рік і більше (У США цифри набагато нижче — близько 20 % не мають роботи більш 6 місяців, а 10 % — більш року). Така тривалість безробіття свідчить про те, що рівень професіоналізму серед робітників має тенденцію до зниження. Як правило, безробіттю піддаються міські жителі, представники визначених вікових груп (наприклад, молодь) і національні меншості (у 1994 р. у Великій Британії рівень безробіття серед нацменшин досяг 18,8 %, у той час, як кількість «білих безробітних» дорівнювала 8,4 % тобто різниця більш ніж у 2 рази), тому саме в цих колах найбільш сильні невдоволення та віддалення від інших членів суспільства, що приводить, в остаточному підсумку, до підвищення злочинності і соціального безладу, у т. ч. до збільшення кількості неуспішних сімей, поширенню наркоманії та інших соціальних проблем.

За даними Європейського статистичного агентства Eurostat, середній рівень безробіття по країнах ЄС в 2003 р. дорівнював 7,9 %, причому найнижчий рівень безробіття був зафіксований в Люксембурзі (2,7 %), а найвищий — в Італії, Франції (по 9 %) і в Іспанії — 11,9 %. Ринок праці Європейського Союзу в цілому стабілізувався після спаду 2002—2003 рр. і намітилася тенденція до поліпшення. Ріст безробіття в порівнянні з жовтнем 2003 року був зафіксований у Німеччині (1,2 %), Швеції (1,2 %), Чехії (0,6 %) і Словаччині (0,5 %). Кількість безробітних знизилася в більшості країн ЄС. Значне зниження відбулося в Іспанії (-0,7 %), у Данії (-0,3 %), на Кіпрі (-1,3 %), у Литві (-2,3 %) і Словенії (-0,6 %).

Середній рівень безробіття в 25 країнах ЄС і зони євро в січні-листопаді 2004 р. склав близько 9,0 % (рис. 11.1). Найнижчий за останні роки рівень безробіття в ЄС був зафіксований у квітні 2001 р., коли він складав 7,3 %. Рівень безробіття в деяких країнах Європейського Союзу значно перевищує середньоєвропейський рівень — найвищі показники відзначені в Польщі (18,7 %),

Словаччини (18,0 %), в Іспанії (10,6 %), у Німеччині (9,9 %) і у Франції (9,6 %).

Відносно високий рівень безробіття є істотною проблемою для «нових» країн ЄС. Рівень безробіття в країнах, що вступили в Європейський Союз у травні 2004 р., у середньому помітно перевищує рівень «старих» країн ЄС — це особливо видно на прикладі Польщі й Словаччини, де рівень безробіття в 2004 р. перевищив 18 %. У той же час, якщо в 15 «старих» країнах ЄС є тенденція до збільшення рівня безробіття, то в «нових» країнах ЄС відзначається зворотна ситуація — у Латвії, Литві й Словаччині рівень безробіття знизився на 2 % протягом двох останнього років. У деяких «нових» країнах ЄС рівень безробіття виявився нижче середнього по ЄС — на Кіпрі, у Чеській Республіці, Угорщині й Словенії.

Оскільки середній рівень безробіття в «нових» країнах ЄС вище, ніж у ЄС-15, те середні показники рівня безробіття ЄС-25 помітно підвищилися й перевищують рівень безробіття в США і Японії.

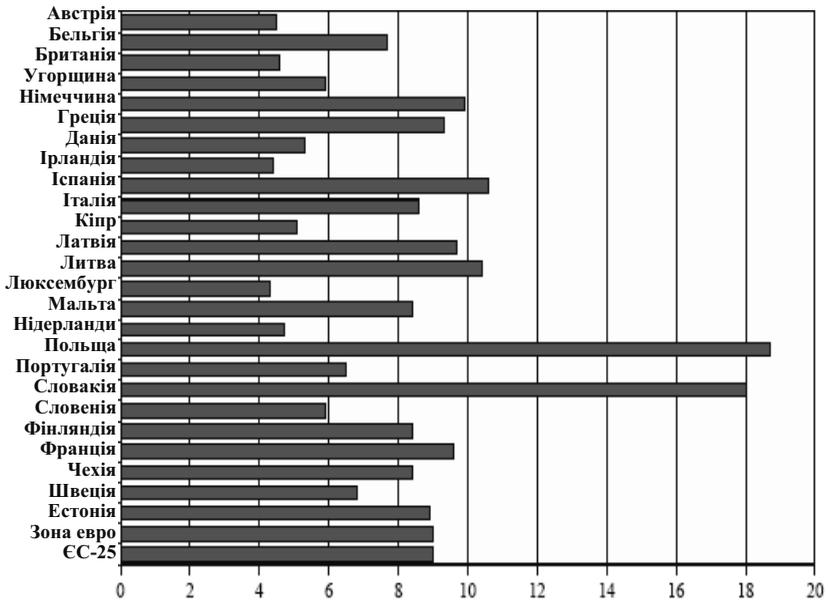


Рис. 11.1. Рівень безробіття в країнах ЄС у січні—жовтні 2004 р. (в %)

Незважаючи на те, що дебати з проблеми безробіття не припиняються, як серед простого населення так і у бізнесі, політичних колах, вони не торкаються головного — причин безробіття. Адже ефективно боротися з наслідками проблеми можна лише усунувши причини, що викликали її.

Сьогодні в оновленій Європі саме так стоїть питання перед корпораціями Західної Європи: що зберігати — короткий робочий тиждень чи виробництво? Дорожнеча робочої сили, особливо у Франції та Німеччині, робить європейські товари неконкурентоспроможними. Але уряд Франції хоче переконати компанії не залишати країну. Прем'єр-міністр Жан-П'єр Раффарен заявив, що це буде пріоритетом бюджету на 2005 р. Але що може удержати корпорації від переведення виробництва в дешеві регіони (наприклад, у Східну Європу) — неясно. Адже робочий тиждень у Франції — найкоротший в Європі, всього 35 годин, майже урівень в Німеччині — 35,9 годин. Середній показник по ЄС — 38 годин. Більше всіх у Євросоюзі працюють поляки — 41,3 години на тиждень. І тому трудящим роблять пропозицію, від якої неможливо відмовитися: працювати більше за ті ж гроші — чи втрачати місце. На такий компроміс у Німеччині пішли службовці заводу «Мерседес», двох фабрик «Сіменсу», магазинів «Карштад-Квелле», турагентства «Томас Кук»; у Франції — заводу «Бош». Закон про 35 годин» був прийнятий Францією в 2000 р.. Уряд соціалістів тоді наголошував, що так у країні з'являться нові робочі місця. Але сьогодні безробіття у Франції — 9,8 %, це на 0,2 % вище, ніж чотири роки тому.

Західна Європа побоюється *напливу емігрантів зі Сходу*. Для громадян «нової» Європи уведений свого роду карантинний період у кілька років (у залежності від країни), після закінчення якого вони можуть приїжджати туди і шукати роботу нарівні з іншими європейцями. По оцінках Єврокомісії, щорічно з країн — «новачків» будуть переселятися на захід не більш 220 тисяч чоловік. Однак скептики в Великій Британії думають, що лише в Об'єднане Королівство буде приїжджати до 40 тисяч чоловік щорічно. При цьому опитування суспільної думки в країнах Східної Європи показують, що багато хто спробував би шукати роботу на Заході, але чим вище добробут дому, тим менше в потенційних іммігрантів приводів зважитися на переїзд.

Наступною важливою проблемою в країнах ЄС є відзначене підвищення рівня *інфляції* з 1993 р. (рис. 11.2).

Щомісяця цей рівень підвищується на 0,5 %, а зростаюче безробіття і слабкий рівень споживання значно зменшують імовір-

ність економічного зростання в європейському регіоні. Центробанк Європи вже знизив цифри свого прогнозу економічного зростання з 2,6-3,6 % до 2,2—2,8 %, метою ЄЦБ є стримування інфляції нижче рівня в 2 %. Інфляція в країнах «єврозони» у квітні 2003 р. склала в річному обчисленні 2,1 %, що є нижче в порівнянні з попереднім місяцем на 0,3 %. Незважаючи на уповільнення інфляції, темпи росту цін у зоні євро як і раніше перевищують двопроцентний поріг, встановлений Європейським центробанком у якості оптимального. Тільки в липні 2002 р. показник інфляції в «єврозоні» уперше за 25 місяців виявився нижче цього рівня — 1,9 %.

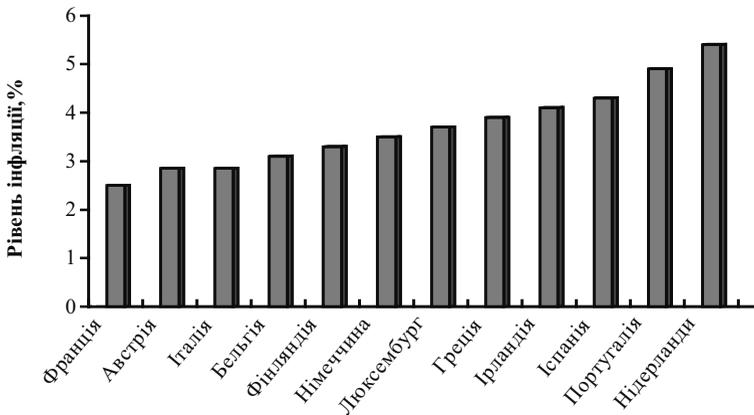


Рис. 11.2. Інфляція в єврозоні в 1993—2001 рр.

За оцінками Європейського статистичного агентства Eurostat, рівень інфляції в усіх країнах ЄС у січні-листопаді 2004 р. був зафіксований на відносно невисокому рівні й склав близько 2,5 %, до початку 2005 р. спостерігалось збільшення показника інфляції (табл. 11.4). Але вже в першій половині 2005 р. він залишився на аналогічному рівні. Основним фактором, що стимулюють інфляційні процеси, стали високі світові ціни на енергоносії. Крім цього інфляція була також обумовлена підвищенням цін на сільськогосподарську продукцію й продукти харчування.

У структурі інфляції значну роль зіграло підвищення світових цін на енергоресурси. Інфляція на початку 2004 р. значною мірою була обумовлена тим, що ціни на нафту в євро були нижче, ніж в аналогічний період минулого року. Однак зріст цін на нафту, що відбулася після лютого 2004 р., привів до того, що в даний мо-

мент вони перевищують рівень цін минулого року. Крім зростання цін на нафту, підвищення податків на тютюнову продукцію в ряді країн ЄС спричинило зріст цін на продовольчі товари. Підвищення цін на тютюнову продукцію склало 2,7 % з 4,1 % зросту цін на продовольчі товари й 0,3 % з 2,0 % інфляції.

Таблиця 11.4.

ПОКАЗНИКИ ІНФЛЯЦІЇ ЄС ПО СЕКТОРАХ В 2004 Р., В %

	2002	2003	Травень 2004	Червень 2004	Липень 2004	Серпень 2004	Вересень 2004
Загальний показник	2,3	2,1	2,5	2,4	2,3	2,3	2,5
Енергія	-0,6	3,0	6,7	5,9	5,9	6,5	6,4
Сільськогосподарські продукти	3,1	2,1	1,7	1,2	0,7	-0,2	-1,5
Послуги	3,1	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,6
Промислові товари	-0,1	1,4	2,4	2,4	2,9	3,1	..
Ціни на нафту (євро за барель)	26,5	25,1	30,9	29,3	30,7	34,1	35,0

За даними європейського статистичного агентства Eurostat в 25 державах Європейського союзу рівень річної інфляції у вересні 2005 р. склав 2,5 % проти серпневого показника 2,2 %. У вересні 2004 р. річна інфляція в 25 країнах ЄС становила 2,1 %. У місячному вирахованні споживчі ціни в 25 країнах ЄС у вересні 2005 року збільшилися на 0,5 %. Найбільш низький рівень річної інфляції у вересні був зафіксований у Фінляндії (0,6 %), Швеції (0,8 %), у Нідерландах (1,4 %) і Данії (1,5 %). Найбільш високий — у Латвії (6,8 %), Естонії (4,2 %), Угорщині (4,1 %) і Люксембурзі (3,7 %).

Експерти міжнародних фінансових інститутів спрогнозували подальше зниження інфляції в Європейському Союзі в 2004—2005 р. Ключовими факторами, що впливають на інфляційні процеси, є підвищення продуктивності праці в рамках поліпшення світової економічної кон'юнктури й сильні позиції єдиної європейської валюти.

З 25 країн—членів Євросоюзу *державний борг* перевищив у 2004 р. 60 % ВВП — межа, яка дозволена Європейським актом

про стабільність і рост. У Греції показник, який перевищує держборг склав 109,3 %, у Італії — 106,5 %, у Бельгії — 96,2 %, Мальти — 75,9 %, Кіпру — 72,0 %, ФРН — 66,4 %, Франції — 65,1 %, Австрії — 64,3 %. У 2004 р. самий низький показник державної заборгованості був відмічений в Естонії — 5,5 %, Люксембурзі — 6,6 %, Латвії — 14,7 %, Литві — 19,6 %.¹

Після розширення 2004 р., самого масового за всю історію, кандидатами на вступ залишаються Болгарія, Румунія і Туреччина. Перші дві країни готові вступити в ЄС у 2007 р. Відносно Туреччини цей процес триває довго, ще у 1987 р. країна подала заявку бути членом ЄС, через 12 років отримала офіційний статус кандидата ЄС і при великому протистоянні, подальше рішення буде прийняте не раніше у 2006 р.

Переговори про вступ Сербії і Чорногорії (СіЧ) у Євросоюз почалися в Белграді 8 листопада 2005 р. Передбачається, що на врегулювання всіх спірних питань знадобиться коло року. Головними темами для обговорення стали співробітництво з Міжнародним трибуналом по колишній Югославії в Гаазі, права етнічних меншостей і статус краю Косово.

В міру вирішення політичних та економічних проблем ЄС готовий розглядати питання про членство Боснії та Герцоговини. Македонія і Хорватія також подали заявки на приєднання. До вступу готові дві найбагатші країни Європи — Норвегія та Швейцарія. Але там ця ідея не знаходить підтримки більшості населення.

11.9. Відносини України з ЄС та іншими міжнародними організаціями

Характер взаємозв'язків України із світом, який глобалізується є одним із самих важких і важливих питань нинішнього розвитку.

Ніяких рішень про можливий вступ України, що проголосила приєднання до ЄС довгостроковою метою своєї політики, поки немає і, зважаючи на все, найближчим часом не буде. Євросоюз не активно вітає надії України на майбутнє членство, хоча 21 лютого 2005 р. відбулася Рада в Брюсселі «Україна — ЄС, де був розроблений трирічний план дій. А в інтерв'ю британській газеті *The Financial Times* глава української держави Віктор Ющенко

¹ За даними РІА «Новости» з силкою на дані Єврокомісії (www.newsru.com/finance).

відзначив, що «за сім-вісім місяців (з весни 2005 року)¹ у наших відносинах з ЄС відбулося більше, ніж за останні десять років».

Потрібно враховувати, що відставання України від країн Центральної Європи за показником ВВП на душу населення, розрахованому за паритетом купівельної спроможності, не є критичним. У 2001 р. цей показник складав в Україні близько 4500 євро, а по 10 країнах-кандидатах на вступ в ЄС в 2004 р. — 10,7 тис. євро, у т.ч. у Латвії — 7750, Литві — 8960, Естонії — 9240, Польщі — 9410 євро. В країнах-кандидатах другої хвилі відповідно: у Болгарії — 5710, Румунії — 5560, Туреччини — 5230 євро. З урахуванням «тіньового» сектору цей показник для України значно більший.

Маємо враховувати і більш високі темпи зростання, які демонструвала українська економіка в цілому в останні чотири роки (2000-2004) навіть серед країн СНД, а в 2004 р. взагалі найвищі. В країнах «десятки» вони в середньорічному вимірі не перевищують 2,5 %, у т. ч. у Польщі — 1,6 %, Чехії — 2,7 %, Угорщині — 3,5 %. В Україні відповідне зростання склало 7,1 %, за I півріччя 2003 року — 7,3 %. Країна мала рекордне збільшення сальдо зовнішньоторговельного балансу — на рівні 7 млрд дол. за рік, що більш ніж у два рази перевищило його звичайний рівень в останні роки; високий зріст сільськогосподарського сектора економіки — майже 120 % (хоча головною причиною його став провальний рівень 2003 року, коли сільськогосподарське виробництво впало на 11 % через значне скорочення як урожайності, так і посівних площ); а також зростання промислового виробництва — 112,5 % й інвестиційної діяльності — 128 % (яке, правда, трохи скоротилося в порівнянні з 2003 р.)².

Основна частина показників роботи української економіки в 2005 р. є самими гіршими з 2000 р. Причин раптового погіршення декілька. Одні з них не залежали від дій уряду, хоча й могли бути передбачені за прогнозом, а потім і знівельовані, інші були прямим наслідком дій уряду. До причин, які не залежали від дій уряду, можна віднести високу базу для зіставлення показників поточного року з попереднім і погіршення кон'юнктури зовнішнього ринку.

У більшості випадків структурні зміни ще більш важливі й значно сутужніше досяжні. Структурні зміни 2005 р. будуть ві-

¹ Примітка автора.

² За даними Держкомстату України.

домі лише через рік, хоча вже ясно, що вони будуть позитивними, незважаючи на спад темпів росту економіки.

Позначається і така обставина: країни Центральної Європи не мають відчутного потенціалу розширення торгівлі на Захід. Цей потенціал уже значною мірою вичерпано. Відповідно — зазначені країни прагнуть використати потенційну місткість українського ринку, яка достатньо велика. Можна передбачити й активізацію інвестиційного процесу. За прогнозами Мінекономіки, в 2005 р. Україна буде мати рекордний розмір іноземних інвестицій в економіку — до 7 млрд дол.

Спостерігається і перенесення низки орієнтованих на експорт виробництв з території Чехії, Словаччини, Угорщини та Польщі на територію України з метою використання її конкурентних переваг, а також (що не менш важливо) виходу з-під дуже жорстких регуляторних вимог, які діють на території ЄС. Прикладом може слугувати Угорщина, яка вже тепер схильна розглядати Україну як стратегічну територію для виходу на ринки інших пострадянських країн. У цьому ж контексті конче важливим є поглиблення прикордонного співробітництва між країнами.

Президент В. Ющенко вважає ключовим завданням зовнішньої політики України інтеграцію в ЄС і НАТО. Україна вже виконала дві третини з 67 зобов'язань, викладених у Плані дій *Україна — ЄС*, який був підписаний 21 лютого 2005 р. Саміт Україна — ЄС за участю президента України Віктора Ющенко й прем'єр-міністра головуючої в Євросоюзі Великої Британії Тоні Блера пройде 1 грудня 2005 р. в Києві.

Планується, що за результатами саміту буде прийнята спільна заява лідерів Європейського Союзу й України, у якому сторони засвідчать свою оцінку співробітництва України і ЄС. Також заплановане підписання двосторонніх документів: Меморандуму про взаєморозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі між ЄС й Україною; Угоди про співробітництво по цивільній глобальній навігаційній супутниковій системі між Європейським співтовариством, його державами-членами й Україною; Угоди між Україною і ЄС по деяких аспектах повітряного сполучення.

Одним з головних питань зустрічі буде обговорення подальших кроків по просуванню до безвізового режиму поїздки окремих категорій громадян України і Євросоюзу. Після того, як Україна скасувала в'їзні візи для громадян ЄС, США, Японії й Канади — потік приїжджаючих в країну виріс в 2-4 рази.

Треба розуміти, що Євросоюз є прагматичним партнером і незважаючи на бюрократизм використовує лобіювання країн з

високорозвиненою економікою й великою чисельністю населення. Прикладів тому декілька. «Вклали німці великі інвестиції в туристичний бізнес Туреччини, відпочивають там два рази на рік — от і просуває Німеччина Туреччину в Євросоюз. Були країни африканського Середземномор'я колоніями Франції й Італії, залишилися в цих країнах великі європейські інвестиції — от і переходить Євросоюз до створення зони вільної торгівлі «навколо Середземномор'я»¹. В Україні поки таких лобістів з ЄС немає. Більше того, через скасування Законом, прийнятим в березні 2005 р., пільг для ВЕЗ і ТПР, що займали близько 10 % території країни, Україна може втратити підтримку таких країн як Польща.

Партія промисловців і підприємців України (ПППУ) внесла законопроект по відновленню дій інвестдоговоров, підписані по ВЕЗ на весь період їхньої дії. Інвентаризація показала, що тільки приблизно близько 30 % суб'єктів господарської діяльності дійсно не виконували належним чином або взагалі не виконували своїх зобов'язань. Третина з підприємств, як показали результати моніторингу, сумлінно виконують свої зобов'язання. Це означає, що їм повинні бути повернуті всі преференції, які були раніше надані. Правда, Міністерство фінансів України в листопаді 2005 р. підготувало проект постанови, яким для сумлінних інвесторів передбачаються механізми, що компенсують втрати, які вони понесли внаслідок ліквідування пільг в ВЕЗ і ТПР. Мова йде про створення спеціальних митних постів, що працюють на територіях, які по режиму оподаткування не є митною територією України. Тут митне оформлення товарів, сплата фіскальних зобов'язань буде проходити по особливому розпорядку.

Деякі прихильники України з країн «Вишеградської четвірки»: Польщі, Чехії, Словаччині й Угорщині висловлюють таку думку: «Настав час виключити Україну з «чорного списку» країн, громадяни яких — небажані гості на території ЄС». Але чи прислухається Євросоюз до голосів чотирьох нових членів? В Інституті європейської політики «Еурогеім» існує дискусія на тему: чи є майбутнє в об'єднаннях державах, тобто в тієї ж «Вишеградської четвірки», у рамках Європейського Союзу? Постанова такого питання свідчить про те, що Україна має великі можливості для співробітництва тільки з перерахованими чотирма країнами, прикладами слугують безкоштовні візи для українців.

¹ Ильичев Р. Прохладное евролето 2005-го // Электронна версія журналу Бізнес № 28 (651) від 11 липня 2005 р.

Що до вступу України у *Світову торговельну організацію* (СТО), то три чверті роботи на цьому шляху вже виконано. Зараз йде робота над урегулюванням нормативної бази торгівлі та економічних відносин України зі США, Австралією і іншими країнами. Необхідне підписати 8 протоколів, прийняти 7 законів і декілька десятків законодавчих виправлень для приведення ситуації на Україні у відповідність із нормами СТО. Це закони, що стосуються прав інтелектуальної власності, митних процедур, правил відкриття філій іноземних банків в Україні і деякі інші. Але плани уряду по форсованому прийняттю законів по СТО Верховна Рада до кінця 2005 р. не підтримує. З пакета законопроектів, які стосувалися адаптації до норм СТО, Верховна Рада проголосувала тільки за три закони, у тому числі, про авторські права в рослинництві й боротьбі з демпінговим імпортом.

В сфері економічної політики Україна планує ввести мораторій на ініціювання законопроектів про надання податкових пільг та створити умови для підвищення ділової активності. Крім того, країна планує сформувати в громадян позитивне відношення до небанківських фінансових установ і нових інститутів спільного інвестування, створити трирівневу систему пенсійного забезпечення.

За правилами СТО, що належать до «нормальних торговельних відносин», поступка, дана будь-якому її члену — означає її автоматичне поширення на всіх членів організації. Тому результатом її діяльності буде розвиток міжнародної економічної лібералізації, незважаючи на обмеження СТО.

У військовій доктрині України закріплена теза про те, що в сучасній військово-політичній обстановці інтересам національної безпеки відповідає істотне поглиблення відносин *України з НАТО* і ЄС. Таким чином, політична необхідність у порівнянні з економічними можливостями домінує. На брифінгу для журналістів ділових видань, 1 листопада 2005 р., президент у черговий раз оголосив політичні дивіденди, які Україна отримає від вступу в НАТО. Насамперед — що вступ у НАТО полегшить вступ у Євросоюз, внаслідок якого Україна дістане економічні вигоди. Польща, Угорщина та Чехія, вступили в НАТО у 1999 році і інвестицій зросли в 3 рази. Але ж Туреччина вже 50 років член НАТО й довго й наполегливо проситься в ЄС (мільйони турків уже працюють у Німеччині). Будемо враховувати той факт, що Туреччина — мусульманська країна.

Останній офіційний візит у рамках співробітництва комісії Україна-НАТО (з представниками 26 країн—учасниць НАТО на чолі з генеральним секретарем Північноатлантичного альянсу Япом де Хооп Схеффером) відбувся 18—19 жовтня 2005 р. Можна підкреслити, що після одержання політичного сигналу будь-які рішення будуть прийняті навесні 2006 р. План дій Україна-НАТО був підписаний на саміті в Празі в 2002 р. й визначив цілі, досягнення яких дозволить Україні наблизитися до європейських стандартів. Зокрема, документ передбачає створення цивільного суспільства, розвиток свобод, реформу збройних сил. Після виконання цих завдань Україна зможе повністю інтегруватися в євроатлантичні структури безпеки.

У рамках Плану дій Україна щорічно затверджує Цільовий план. План на 2005 р. — документ обсягом більше 60 сторінок — передбачає реалізацію 64 цілей, у рамках яких повинно бути виконано понад 270 завдань у сферах внутрішньої, зовнішньої й економічної політики, інформаційній сфері, реформування в сфері оборони й безпеки, управління ресурсами, охорони та безпеці інформації, рішенні деяких правових питань співробітництва з альянсом.

На думку СДПУ (об'єднаної), подібна активізація дій є пагубною й призведе до розколу й втрати національного суверенітету України. «Ми вважали й вважаємо ЄЄП (*Європейський економічний простір*) самим вигідним міжнародним економічним проектом для України. За розрахунками експертів, тільки створення передбаченої в рамках ЄЄП зони вільної торгівлі дасть Україні щорічний приріст доходів близько 2 млрд дол., поліпшить для українських підприємств умови роботи на ринках Росії, звідки їх сьогодні витісняють. Згортання співробітництва з Росією й орієнтація на НАТО спричинить до втрати великої кількості робочих місць в українському військово-промисловому комплексі, у якому значна частина підприємств усе ще взаємодіє з російським ВПК. Не можна забувати, що, вступаючи в НАТО, Україна буде зобов'язана витратити десятки мільярдів гривень на приведення своєї армії до НАТОвських стандартів. А ця цифра в найближчі 6-7 рр. може скласти 90 млрд грн».

Якщо враховувати економічні стратегічні плани, то одним із завдань, визначених разом з НАТО, є забезпечення прозорості й ефективності приватизаційних процесів, створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій в економіку України, і аж ніяк не адміністративне командування цінами в період очікування статусу країни з ринковою економікою.

Бажаємо ми того, чи ні, але глобальні виклики змінюють внутрішній простір України. Саме тому необхідно досягнення стратегічного розуміння сьогоденних та майбутніх викликів, ризиків, проблем і можливостей, пов'язаних із глобалізацією.



Контрольні запитання:

1. Поясніть причини інтеграційних процесів у Європі.
2. Перелічіть етапи створення Європейського Союзу.
3. Які функції виконують загальноєвропейські інститути, що входять у ЄС?
4. За рахунок яких коштів формується бюджет ЄС і на які цілі витрачається?
5. Яка податкова політика ЄС?
6. Розкажіть про роль ЄС у сучасному світі. Наведіть переваги та недоліки для «старих» та «нових» країн об'єднаної Європи у зв'язку з розширенням своїх кордонів.
7. Які перспективи має Україна у відносинах з міжурядовими організаціями та інтеграційними угрупованнями?



Самостійно:

1. Соціально-економічні кількісні та якісні показники розвитку Європейського Союзу.
2. Спеціальні фонди ЄС та фінансування окремих програм соціально-економічного розвитку. Фінансування науки в ЄС.
3. Кредитна діяльність ЄС, склад та структура союзної заборгованості.
4. Тенденції і проблеми розвитку фінансової системи ЄС у XXI ст.



Список літератури:

1. Європейська інтеграція: крок за кроком. Укладач: Д. Корбут та ін. — Київ, 2001. — 80 с.
2. Європейський Союз. Консолідовані договори. — К.: Port-Royal, 1999. — 207 с.
3. Зиллер Ж. Политико-административные системы стран ЕС. Сравнительный анализ. — 1996. — 18 с.

4. Конституция государств Европейского Союза / Под ред. А. А. Окунькова. — М.: ИНФРА-М: Норма, 1997. — 816 с.
5. Коффлер Б. Построение и структура Европейского Сообщества. // <http://www.euronews.net>
6. Мировая экономика и международные финансовые рынки. Итоги 2000 г. // Деньги и кредит. — 2001. — № 4. — С. 45—50.
7. Мониторинг экономической ситуации в Европейском Союзе (январь—октябрь 2004 г.) // Алматы: Институт мировой экономики и политики при Фонде Первого Президента РК. — 2004. — 26 с.
8. Монография ИМЭМО РАН «Расширение ЕС на восток: Предпосылки, проблемы, последствия / Ин-т миров. экономики и междунар. отношений. — М.: Наука, 2003. — 150 с.
9. Осьмова М. Н. Экономика зарубежных стран. — М.: Гуманитарное знание, 1996. — 305 с.
10. Сергеев П. В. Мировое хозяйство и международные экономические отношения на современном этапе. — М.: Новый юрист, 1998. — 176 с.
11. Словник-довідник Європейського Союзу / Ред. Ю. Марченко. — К.: Видавництво «К.І.С.», 2001. — 152 с.
12. Шигаева Т. Кто продолжит курс рыночных реформ? // Инвестгазета. — 2005. — 18 октября (№ 42 (519)). — С. 6—7.
13. Economic portrait of the European Union 2001. — Luxembourg: EC, 2001. — 160 p.
14. Enlargement argumentaire, Enlargement papers № 5 — September 2001, Brussels, European Communities, 2001.
15. Eurobarometer Public Opinion in the European Union, October — November 2002, Report ¹ 58 // European Commission — Brussels: March. 2003. — 77 p.
16. Money interest rates and price in the EU. — Luxembourg EC, 2002. — P. 155.
17. World Economic Outlook: a survey by the staff of the International Monetary Fund. Annual report. April 2003. P. 135—139.
18. Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej / Pod. redakcja K.A. Wojtaszczyka. — Warszawa, 2003. — 165 s.
19. <http://www.mignews.com.ua>.
20. <http://misto.ridne.net/thread-1737.html>
21. <http://www.rian.ru/politics/cis/20051017/41803170.html>
22. http://www.politekonom.ru/ec_pol/problems/integrazia/1079687166.rtf
23. <http://www.podrobnosti.ua/economy/financial/>



ФІНАНСОВІ СИСТЕМИ КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

- ◆ Соціально-економічні процеси в країнах Центральної та Східної Європи.
- ◆ Державний сектор країн ЦСЄ. Особливості та проблеми процесу приватизації.
- ◆ Особливості реформування бюджетних систем.
- ◆ Державний бюджет, склад і структура його доходів та видатків.
- ◆ Державний кредит; структура та динаміка державного боргу.
- ◆ Реформи системи оподаткування в країнах Вишеградської групи.
- ◆ Оцінка реформ регіональних та місцевих органів влади в країнах ЦСЄ.

12.1. Соціально-економічні процеси в країнах Центральної та Східної Європи

Країни Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), до яких належать *Албанія, Болгарія, Угорщина, Польща, Словаччина, Румунія, Чеська Республіка*, Югославська федерація, що складається із *Сербії і Чорногорії*, перебувають у стані переходу від центрально-керованого господарства до ринкової економіки. Постсоціалістична трансформація є багатофакторним процесом, який передбачає зміну функцій основних суб'єктів економічної системи, розвиток ринкових механізмів і перетворення відносин власності.

У більшості країн Центральної та Східної Європи перетворення в економіці почалися з 1991 р., тобто практично тоді ж, що й в Україні. Були прийняті закони про приватизацію державної власності, про свободу підприємницької діяльності, нової податкової і банківської системи, були внесені докорінні зміни в принципи ціноутворення, зовнішньоекономічної діяльності.

Реформування економіки в країнах ЦСЄ спочатку базувалося в основному на реалізації концепції «шокової терапії», яка передбачає швидке забезпечення фінансової стабілізації і лібералізацію цін, створення різноманіття форм власності, розширення прав економічних суб'єктів, відкриття внутрішнього ринку. Од-

нак практика показала, що перехід до ринкових відносин вимагає більш тривалої і поступової трансформації всього комплексу макро- і мікроекономічних перетворень. Тому згодом названі країни перейшли до довгострокової стратегії економічних перетворень, що передбачає структурну перебудову, розвиток фінансових ринків, вирішення проблеми зайнятості та соціального захисту прав людини.

Питома вага розглянутих країн у світовому ВВП у середині 1990-х рр. становила 2-2,5 %. У світовому експорті регіон займає 3,4 %, у світовому імпорті — 4,5 %. Виробництво електроенергії в цих країнах становить 3,9 %; видобуток кам'яного вугілля — 9,1 % світового рівня.

Одним з найважливіших показників успіхів економічних перетворень є *економічне зростання*.

З табл. 12.1 видно, що Чехія, Угорщина та країни Балтії вийшли на позитивні темпи приросту з 1994 р., а Польща — з 1992 р. Незважаючи на вимоги МВФ до країн Східної Європи про жорсткий контроль за дефіцитом і видатками бюджету, в даних країнах здійснювалася грамотна макроекономічна політика.

Таблиця 12.1

**ПРИРІСТ РЕАЛЬНОГО ВВП У КРАЇНАХ СХІДНОЇ ЄВРОПИ,
БАЛТІЇ ТА РОСІЇ, У % ДО ПОПЕРЕДНЬОГО РОКУ**

Країни	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1995	1996
								до 1989	до 1989
								(1989—100 %)	
Польща	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	5,0	99	103
Угорщина	-3,5	11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,5	86	87
Чехія	-0,4	-14,2	-6,4	-0,9	2,6	4,8	5,1	85	90
Естонія	-8,1	-11,0	-14,2	-8,5	-2,7	3,2	3,0	64	66
Латвія	2,9	-8,3	-5,0	-6,0	0,6	-1,6	1,0	51	52
Литва	-5,0	-13,4	-37,7	-24,2	1,0	3,1	1,5	40	41
Росія	-4,0	13,0	-14,5	-8,7	-12,6	-4,0	-3,0	55	53
Україна	-3,4	-9,0	-10,0	-14,0	-23,0	-11,8	-7,0	46	43

* Виділені цифри відображають найбільший спад в державах, які успішно вирішили проблеми стабілізації.

Наприклад, розглянемо *Польщу*. Найбільший спад у 1990 р. — 11,6 % реального ВВП. У 1991 р. приймається бюджет, що разом з іншими складовими бюджету розширеного уряду мав фактичний дефіцит — 6,5 %, у 1992 р. — 6,6 % ВВП. Витрати виросли порівняно з 1990 р. з 39,8 % до 48 % ВВП у 1991 р. і 50,7 % ВВП у 1992 р. У 1993—1995 рр. дефіцит знизився до 2,6 % — 2,9 %. Доходи відповідно збільшилися з 1992 р. по 1995 р. до 44—47 % ВВП одночасно зі збільшенням темпів зростання ВВП.

У *Чехії* найбільший спад спостерігався в 1991—1992 рр. (–14,2 % і –6,4 % ВВП — табл. 12.1). Роком пізніше, у 1992 р., у Чехії був найбільший дефіцит розширеного уряду — 3,4 % ВВП за всі 90-і рр. і відповідно високі витрати — 52,8 % ВВП відносно доходів, які природно знизилися 49,3—49,5 % ВВП (у 1992—1993 рр.). У 1993 р. спад у Чехії був припинений, а з 1994 р. спостерігаються позитивні темпи приросту ВВП.

Польща і Чехія найбільш чітко демонструють відому закономірність та стратегію для європейських країн: *збільшення дефіциту бюджету* розширеного уряду, а в Польщі — і *видатків* розширеного уряду *відносно ВВП* при природному зниженні доходів розширеного уряду в % до ВВП під час спаду (їхнього збільшення — під час підйому). Цікаві також показники *Німеччини* після возз'єднання в 1990 р. Державні витрати зросли в першій половині 90-х рр. до 48—49 % ВВП у порівнянні з 45—46 % ВВП до 1990 р.

Слід підкреслити, що на динаміку показників позабюджетних фондів у цих країнах впливає не тільки хід економічного розвитку, рішень уряду та парламенту, а й суспільний рух (партії, сильний профспілковий рух і т. д.).

За темпами економічного зростання лідером у 1997 р. була Польща — 5,5 % ВВП. За нею ідуть Словаччина — 4,5 %; Чехія — 4; Угорщина — 2 %.

Одним з факторів високого приросту ВВП є внутрішній інвестиційний та споживчий попит. Саме завдяки приросту інвестицій на (21,6 %) і споживчого попиту на (7,2 %) *Польща* домоглася особливо вражаючих успіхів. При цьому зростання споживчого попиту було пов'язане з підвищенням середнього рівня реальної заробітної плати на 6,1 %. Інвестиції є основним чинником зростання в Польщі. Вони зростали у фіксованих цінах у 1992 р. — на 0,4 %; у 1993 р. — на 2,3; у 1994 р. — на 7,1; у 1995 р. — на 10,0; у 1996 р. — на 12 %.

Фактором, що стимулювало економічне зростання *Чехії*, виявилось збільшення інвестицій в основний капітал приватного

сектору. Збільшення роздрібного обороту відбувалося завдяки зростанню реальних доходів населення за рахунок надання послуг іноземним туристам, а також доходів від торгівлі.

В *Угорщині* основними факторами економічного зростання були збільшення експорту та наявність значного припливу іноземних інвестицій. За цим показником країна займає перше місце серед країн ЦСЄ. Обсяг іноземних інвестицій в Угорщині в 1997 р. становив 18 млрд дол.

За останні роки в структурі капіталовкладень країн ЦСЄ відбувався процес зниження питомої ваги централізованих інвестицій при одночасному *підвищенні частки інвестицій* державних та кооперативних підприємств.

Значні зміни відбуваються й в умовах фінансування інвестицій. Ці зміни торкнулися насамперед галузі кредитування і здійснювалися в рамках реформи банківської системи (жорсткість умов одержання кредитів, скасування пріоритетних (пільгових) кредитів, включаючи інвестиційні). Ринок цінних паперів поступово почав здобувати усе важливішу роль у фінансуванні інвестиційної діяльності підприємств.

Необхідною умовою економічного зростання є *трудові ресурси*. Аналіз приросту населення в країнах ЦСЄ показує, що рівень народжуваності недостатній навіть для простого відтворення. Єдиною країною, де традиційно зростає народжуваність, є Албанія. У результаті зниження рівня народжуваності в більшості країн ЦСЄ в останнє десятиріччя темпи зростання працездатного населення скоротилися. Унаслідок цього відбулося зменшення припливу в народне господарство працездатної молоді і збільшення частки осіб пенсійного віку (17 % загальної чисельності населення).

У деяких країнах (*Польща, Угорщина*) склалася так звана система подвійної або повторної зайнятості населення, яка передбачає розвиток кооперативного сектору та індивідуальної трудової діяльності, а також сумісництво. Така система сприяє вирішенню проблеми залучення в народне господарство додаткової робочої сили.

На початку 1990-х рр. 50-70 % населення мало додаткові джерела доходу від неформальної зайнятості. Наприклад, у *Болгарії* та *Румунії* істотну стабілізаційну роль зіграло особисте підсобне сільське господарство, у *Чехії* — щорічні державні програми, спрямовані на підтримку дрібних та середніх підприємців.

Проте у країнах ЦСЄ дуже гостро стоїть проблема безробіття, обумовлена насамперед скороченням зайнятості на державних

підприємствах. З метою зменшення безробіття проводяться спроби припинення чи уповільнення банкрутств підприємств, що спричиняють масове вивільнення робочої сили. Для цього приймаються спеціальні програми, пов'язані зі здійсненням допомоги підприємствам-банкрутам з боку держави шляхом звільнення від повернення кредитів, узятих на розвиток виробництва, скуповування боргів підприємства державою, відстрочки погашення різного роду позичок та ін.

У 1995 р. кількість безробітних у розглянутих країнах становила понад 6 млн чоловік. По країнах це виглядає так, у Польщі *рівень безробіття* становить понад 2,8 млн чоловік (понад 15 % економічно активного населення), у Болгарії — 16,5 %; Словаччини — 13,7; Угорщини — 12,6; Румунії — 9,3; Чехії — 2,9 %.

У країнах ЦСЄ був узятий курс на *цінову лібералізацію*, яка полягала у постійному розширенні груп товарів і послуг, відносно яких функціонував режим вільних цін. Відбувалося поступове зважене *скасування валютних обмежень*. Як показує практика, країни, у яких був застосований режим централізованого валютного курсу (наприклад, у Чехії використовувалася його тверда фіксація, в Угорщині та Польщі застосовувалася «повзуча прив'язка»), змогли уникнути наростання інфляції і зуміли забезпечити велику стійкість та стабільність економіки.

Якщо спробувати визначити характер політики, що проводиться в країнах з найбільш успішним ходом реформ (Угорщина, Польща, Чехія, Словаччина), можна назвати її розумним прагматизмом, супроводжуваним відходом від надмірної заідеологізованості прийнятих рішень. Це стосується таких питань, як приватизація державної власності, регулювання зовнішньоекономічних зв'язків, методи збереження на прийнятному рівні соціальних гарантій.

12.2. Державний сектор країн ЦСЄ. Особливості і проблеми процесу приватизації

Одним з центральних завдань держави при переході до ринкової економіки є лібералізація цін, роздержавлення та приватизація державної власності. Плюралізм ринкових суб'єктів виражається в розмаїтості форм власності і видів господарських підприємств. Виходячи з цього, у всіх країнах ЦСЄ в центрі уваги виявилось *питання про трансформування власності*.

Мова йшла не тільки про зміну характеру державної власності і відповідне перетворення самих державних підприємств, а й про законодавче закріплення рівних умов розвитку інших її форм, на-самперед державної, кооперативної (колективної), приватної та змішаної. Важливим моментом є й те, що держави чітко визначили межі приватизації, обумовивши ту частину власності, яка залишається в руках держави.

Ідеальна модель ринкового сільського господарства припускає приватну власність на землю й засоби виробництва у сполученні з індивідуальними й корпоративними господарствами, орієнтованими на одержання прибутку в даному секторі економіки. Незалежно від організаційної форми, всі господарства працюють в умовах суворої фінансової дисципліни, що впливає із жорстких бюджетних обмежень; при цьому успішно працюючі господарства виживають і збільшують обсяги випуску продукції, а збиткові — зазнають невдачі й зникають. Крім того, у ринковій моделі господарства, як правило, мають значно менші розміри, чим в колишній соціалістичній моделі: навіть у самих великих господарствах кілька сотень (а не тисяч) гектарів землі звичайно обробляють кілька десятків (а не сотень) працівників. Багато країн регіону зробили рішучий крок у напрямку цієї моделі, але більшості з них треба пройти ще значний шлях.

На початковому етапі панувала ілюзія, що іноземний капітал стане головним засобом приватизації. Однак надії не виправдалися. Можливо, винятком стала *Угорщина*, де кожне 4-е підприємство є спільним. У 1990—1992 рр. іноземні інвестори, одержавши пакет різноманітних фінансових пільг, придбали в Угорщині державної власності на суму 1,3 млрд дол., забезпечивши в такий спосіб 70—80 % надходжень у держбюджет від приватизації. Іноземний капітал на пільгових умовах дістав контроль над такими галузями, як паперова, цементна, поліграфічна, цукрова, тютюнова, лікєро-горілчана, будівництво автомобільних доріг, виробництво побутових холодильників та ін. Такий стан аж ніяк не призводив до підйому виробництва, оскільки на місце колишніх державних монополій приходили монополії іноземного капіталу.

У країнах ЦСЄ процес приватизації проходить у рамках трьох етапів — «малої», «великої» і «реприватизації». «*Мала*» приватизація, що охопила державну власність у сфері торгівлі, обслуговування і дрібної промисловості, здійснювалася за готівку і мала на меті вилучити певну частину непокритих товарами грошових доходів населення, усунувши тим самим їхній інфляційний тиск на економіку.

Так, у 1992 р. у *Чехії* і *Словаччині* був прийнятий закон «Про підтримку малого і середнього підприємництва». Закон змінив порядок оподатковування, кредитування і субсидування малого бізнесу, передбачив створення інституціональних структур на підтримку розвитку приватного підприємництва. Основною формою фінансової допомоги дрібним та середнім підприємцям, які включилися в спеціальні державні програми, з 1992 р. стало пільгове кредитування за допомогою гарантування кредитів і субсидування за ними процентних ставок платежів.

Процес «великої» приватизації проходив у країнах ЦСЄ менш динамічно, що було обумовлено відсутністю необхідних коштів у населення, низькою прибутковістю приватизованих підприємств, слабким припливом іноземних інвестицій. Точні дані про число приватизованих підприємств навести неможливо, оскільки скрізь, за винятком Угорщини, до їх числа статистика відносить навіть ті, котрі стали акціонерними товариствами із стовідсотковою або переважною участю держави. Тому офіційні дані щодо частки приватного сектору в країнах ЦСЄ (від 40 до 60 % ВВП) слід вважати надмірно завищеними.

Проведення «великої» приватизації здійснювалося на основі передачі значної частини державної власності громадянам країн ЦСЄ безплатно. Зміст «ваучерної» приватизації в *Чехії*, *Румунії*, *Польщі*, *Болгарії* полягав в одержанні громадянами іменних приватизаційних купонів (ваучерів). Це, безумовно, знизило можливість проведення фінансових махінацій. Крім того, ваучери могли розділятися, тобто власник міг обміняти їх на акції різних підприємств. Держава здійснювала суворий контроль над процесом створення і функціонування інвестиційних (приватизаційних) фондів.

«Велика» приватизація в *Чехії* і *Словаччині* здійснювалась у три етапи (так звані «хвилі приватизації»), перший з яких завершився в 1992 р., другий — у 1994 р., третій — у 1996 р. Тоді ж було ліквідоване Міністерство приватизації. Частка приватного сектору в створенні ВВП цих країн становила 56,5 %; у тому числі в промисловості досягла 60; у сільському господарстві і будівництві — 90; у торгівлі — 87 %. Надходження у фонд національного майна від приватизації становили 21 млрд крон. Статус державної власності зберегли залізниці, пошта, телеграф і деякі інші підприємства, що мають суспільне значення.

У цілому до 1997 р. фахівці оцінювали «купонну» приватизацію в *Чехії* як дуже успішну. Однак надалі ситуація змінилася. Насправді приватизація була проведена формально, і держава

зберегла контрольні пакети акцій у найбільших банках, що контролювали діяльність найбільших інвестиційних фондів та підприємств, які були їхніми акціонерами. Виходило так, що держава тримала все у своїх руках.

Соціалістична Федеративна Республіка Югославія (СФРЮ) з її більш ніж сорокарічним досвідом самоврядування орієнтувалася насамперед на передачу суспільних підприємств у власність робітничих колективів з одночасною індивідуалізацією права власності шляхом продажу акцій окремим працівникам. На основі федерального закону в процесі приватизації включилося кожне 3-є підприємство. Багато з них перетворилися в акціонерні товариства. Однак цей процес незабаром був припинений внаслідок розпаду Югославії і прийняття в кожній республіці власних законів про приватизацію.

Говорити про єдину економіку Югославії було б не зовсім точно з огляду на те, що уряд *Чорногорії* дотримується своєї політики економічних реформ. Гірська республіка не визнає федеральних законів і незалежна від центральних інститутів. Спільні в Чорногорії із Сербією тільки армія та контроль повітряного простору.

За даними звіту Європейської ініціативи стабілізації, у держсекторі Чорногорії зайнято 60 % працездатного населення. Понад 40 тис. чоловік працюють на 350 збиткових державних підприємствах, 60 % держбюджету становлять витрати на державне управління. Природно, усе це разом з низьким збиранням податків розхитало держбюджет. Починаючи із січня 2002 р., Чорногорія стала учасником зони євро. Економічна та фінансова система країни дає передумови для економічного розвитку і створення ефективної економічної системи, уніфікованої з економічними системами європейських країн. Чорногорія докладє серйозних зусиль щодо залучення в країну зарубіжних капіталів, у тому числі і за допомогою організації офшорного сектору економіки.

«Реприватизація» означає повернення майна або відшкодування збитків його колишнім власникам чи спадкоємцям. Так, у квітні 1991 р. в Угорщині був прийнятий спеціальний закон про компенсацію потерпілим від націоналізації в післявоєнний період. За цим законом право на компенсацію одержують особи, що втратили свою власність після 8 липня 1949 р. Аналогічні закони були прийняті в колишній Чехословаччині, у Польщі, Румунії.

Таким чином, держава взяла на себе вирішальну роль у порятунку економіки, розширюючи та гнучко застосовуючи як старі, так і нові ринкові важелі (гроші, кредити, відсотки й ін.). Це до-

зволило зберегти керованість господарських процесів, уникнути широкомасштабної криміналізації і помітно зм'якшити соціальні наслідки перетворень. Завдяки цьому після трьох-чотирьох років реформ країни Центральної та Східної Європи почали виходити з «піке» кризи та переходити до стадії тендітного росту.

Найважливішою подією в політичному плані є приєднання до Європейського Союзу Словенії, Польщі, Угорщини, Чехії та Словаччини 1 травня 2004 р. Відставання в економічному розвитку стало відчутним в перше чергу в аграрній сфері і свідчить про те, що інтеграція в ЄС є досить проблематичною та потребує певних адаптивних заходів

Навряд чи не кращим інструментом оцінки можливостей і наслідків економічних заходів служить, як відомо, SWOT-аналіз (табл. 12.2).

Таблиця 12.2.

**SWOT-АНАЛІЗ ДЕЯКИХ ХАРАКТЕРИСТИК СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА
КРАЇН ЦСЄ ПЕРЕД ВСТУПОМ У ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ**

Характеристика	«Слабкі сторони» та погрози	«Сильні сторони» та можливості
Розмір і структура підприємств	Надмірна концентрація виробництва; структура, що залишилася від соціалізму; підприємства є правоприймачами колишніх підприємств	Високий рівень концентрації, комплексна виробнича інфраструктура, обмежене розвиток територій
Виробнича структура	Перевищення стандартів ЄС по концентрації поголів'я тварин	Комплексна структура підприємств і диверсифікованість діяльності
Продуктивність	Нижче, ніж у ЄС	Вище, ніж в інших кандидатах на вступ
Конкурентноздатність	Рівень нецінової конкуренції нижче, слабкий захист від конкуренції	Прийнятні показники по багатьом видам продукції, витрати виробництва відносно нижче
Робоча сила	Низькі мобільність і мотивація працівників	Менші витрати на оплату праці, участь працівників у прийнятті рішень
Земля	Високий рівень розораності, значна частка несприятливих зон, високий рівень оренди	Низька ціна землі, перевищення пропозиції над попитом

У рамках відомого документа «Оренда-2000» Європейська комісія одночасно з реформою Спільної аграрної політики (САП) ЄС розробила для кожної країни документ «Партнерство для вступу», що є ключовим елементом інтенсифікації стратегії допомоги країнам-кандидатам у їхній підготовці до інтеграції аграрного сектора, а саме:

— недостатність заходів для підвищення конкурентноздатності східноєвропейської аграрної продукції, запізнення з реструктуризацією;

— недостатня прогностичність дій адміністративних, бюджетних, фінансових та консультативно-дорадчих структур;

— повільне зближення правового середовища та юридичної практики з вимогами і стандартами ЄС;

— вилучення значної частини сільськогосподарських угідь, що особливо знаходяться в державній власності, з ринкового обороту і навіть використання.

Зазначені цілі та пріоритети стали основою Національних програм підготовки країн ЦСЄ до членства в ЄС. Так, конкретні кроки програми НРАА у Чехії охоплювали два етапи: перший — ревіталізація¹ (1999—2001 р.); другий — адаптація (2002 р. — дата вступу в ЄС). Середньострокові пріоритети всіх країн ЦСЄ спрямовані на вироблення регулюючих правил відповідно до практики САП (квоти, інтервенційні режими, ціновий моніторинг), а також підтримку дій, уже передбачених короткостроковими планами.

Результати порівняльного аналізу ситуації у всіх країнах з перехідною економікою показують, що реальні макроекономічні й політичні реформи, загальний економічний підйом є рушійною силою реформ і підйому сектора сільськогосподарського виробництва (табл. 12.3).

Країни, що домоглися позитивного росту ВВП на просунутому етапі загальних економічних реформ, також демонструють солідні показники діяльності сектора сільськогосподарського виробництва. Загальний економічний підйом тісно пов'язаний з ринковою політикою й інституціональними реформами.

¹ Пристосування та моніторинг нормативно-правової бази, створення діючої системи консалтингу, що не спиралася б на органи державного керування.

Таблиця 12.3

ЗАГАЛЬНІ ЕКОНОМІЧНІ ПОКАЗНИКИ КРАЇН
ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ, 2004

	ВВП на душу населення, дол.	Структура ВВП, %			Частка працездатного населення, зайнятого в АПК, %	Торговельна інтегрованість ЄС		
		АПК	промисловість	послуги		частка імпорту з ЄС, %	частка експорту в ЄС, %	частка у торговельному обігу ЄС, %
Хорватія	11 200	8,2	30,1	61,7	2,7	71	64	0,7
Болгарія	8200	11,5	30,1	58,4	11,0	62	58	0,5
Румунія	7700	13,1	33,7	53,2	31,6	74	75	1,6
Турція	7400	11,7	29,8	58,5	35,9	51	55	3,5
Македонія	7100	11,2	26,0	62,8	—	62	45	0,09
Білорусь	6800	11,0	36,4	52,6	14,0	42	42	0,3
Боснія та Герцоговина	6500	14,2	30,8	55,0	—	72	68	0,2
Україна	6300	18,0	45,1	36,9	24,0	37	29	0,9
Албанія	4900	46,2	46,2	28,4	57,0	75	85	0,08
Вірменія	4600	22,9	36,1	41,1	45,0	34	39	0,03
Азербайджан	3800	14,1	45,7	40,2	41,0	45	70	0,12
Грузія	3100	20,5	22,6	56,9	40,0	34	24	0,04
Сербія та Черногорія	2400	15,5	27,6	56,8	—	79	84	0,3
Молдова	1900	22,4	24,8	52,8	40,0	44	40	0,06
Росія	9800	4,9	33,9	61,2	12,3	53	53	6,3
ЄС	26 900	2,2	28,3	69,4	4,5	—	—	—

Джерело: Central Intelligence Agency (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>), офіційний сайт Європейського Союзу (<http://europa.eu.int/comm/trade/>).

12.3. Особливості реформування бюджетних систем

У Польщі і Румунії закони про бюджетну систему були прийняті в 1991 р., в Угорщині і Болгарії — у 1992 р., у Чехії в зв'язку з розпадом колишньої Чехословаччини на дві самостійних держави бюджетний закон був скоректований у 1993 р. стосовно до нових умов. Процеси перетворення економіки, форм власності та управління в Чорногорії і Сербії тривають безупинно, починаючи з 1997 р.

В усіх країнах зберігається єдина бюджетна система держави. Окремі ланки бюджетної системи наділені відносною самостійністю, але зв'язані між собою системою дотацій. Донором, як правило, виступає центральний бюджет, з якого виділяються субвенції для збалансування доходів та видатків місцевих бюджетів, відособлених фондів, а також цільової і спеціальної дотації для фінансування конкретних цілей та завдань.

У нових законах про бюджетну систему загалом розмежовані між ланками дохідні джерела і видатки, віднесені до компетенції кожної ланки. Переважна частина державних доходів як і раніше надходить у центральний бюджет, внаслідок чого *місцеві бюджети* є глибоко дотаційними. Дотації з центрального бюджету виділяються також бюджетові соціального страхування й іншим соціальним позабюджетним фондам.

Якщо бюджет зведений з дефіцитом, то повинні бути вказані способи покриття дефіциту державного бюджету. Вирішене питання про бюджетні резерви і визначені кількісні межі цих резервів. Кошти, мобілізовані в бюджет у результаті позикових операцій у національного банку чи на вільному фінансовому ринку, не можуть включатися до складу нормальних доходів державного бюджету, оскільки це змінило б суму дефіциту державного бюджету або перевищення доходів над витратами. Позикові кошти можуть залучатися лише для покриття дефіциту державного бюджету.

У нових законах поряд з *бюджетним роком* (він збігається з календарним) введено поняття «додаткового періоду». Це час, протягом якого можна проводити певні операції і розрахунки по бюджету за минулий рік. Встановлено мінімальний термін, що повинен проходити між опублікуванням і вступом у силу законів про нові податки й інші платіжні зобов'язання.

В усіх країнах зберігається *практично всебічний контроль Парламентів* (безпосередньо і через спеціальні органи фінансового контролю) за фінансовою діяльністю всіх ланок бюджетної системи. Менше він поширюється хіба що тільки на прийняття і виконання бюджетів місцевого самоврядування.

Першими кроками з реформування бюджетних систем у більшості східноєвропейських країн стало *виділення з державного бюджету місцевих бюджетів* і надання їм автономного характеру, а також утворення *самостійного позабюджетного пенсійного фонду*. Колись ці структури входили в єдиний бюджет і становили з ним єдине ціле. Виділення з бюджету пенсійних справ у самостійний фонд забезпечує не тільки цільове використання коштів, що відраховуються на чітко визначені потреби, а й гарантує також дотримання інтересів пенсіонерів.

Автономність місцевих бюджетів має два аспекти: політичний і економічний. *Політичний аспект* впливає з положення конституції, яке говорить, що кожен орган народного самоврядування повинен мати свій бюджет. *Економічний аспект* ґрунтується на вимозі самооплатності кожної бюджетної одиниці. Правда, принцип самооплатності територіальних адміністративних одиниць у чистому і буквальному значенні в жодній країні світу не дотримується, оскільки географічне положення, економічні умови і можливості регіонів не однакові. Тому відносини центрального бюджету з місцевими будуються на нормативній основі, виходячи з об'єктивних критеріїв. Унаслідок цього органи місцевого самоврядування перебувають ніби в умовах реальної самооплатності. Вони стають зацікавленими в максимальній економії коштів і, з іншого боку, у мобілізації наявних резервів.

Можна констатувати, що прийняті закони про бюджетні системи і бюджетна практика східноєвропейських країн свідчать про те, що в згаданих державах пройдений певний етап у формуванні бюджетних відносин. Розширено гласність процедури розробки, обговорення, прийняття і публікації бюджетів, чіткі законодавчі рамки одержав порядок і джерела покриття бюджетного дефіциту, розмежовані компетенція і відповідальність між ланками бюджетної системи. У результаті податкових реформ докорінно змінилася структура доходів державних бюджетів. У складних умовах перехідного періоду головне навантаження перекладене на непрямі податки при одночасному зниженні ставок з податку на прибуток підприємств.

12.4. Державний бюджет, склад і структура його доходів і витрат

Принцип автономності місцевих бюджетів, їхня відносна незалежність від центрального бюджету призвели до зміни структури бюджету, скоротився його загальний обсяг і величина стосовно ВВП. З бюджету зникла велика стаття *доходів* у вигляді внесків на соціальне страхування (до 30 % доходів бюджету) і настільки ж вагомі витрати на виплату пенсій, зменшилися доходи та видатки бюджету на обсяг місцевих бюджетів. Структура доходів радикально змінилася також у результаті повної перебудови платежів у бюджет (табл. 12.4).

Таблиця 12.4

СТРУКТУРА ДОХОДІВ ДЕРЖАВНИХ БЮДЖЕТІВ (У %)

Види доходів	Болгарія		Угорщина		Польща		Чехія	
	1993	1999	1990	2000	1992	1999	1994	1999
Усього доходів	100	100	100	100	100	100	100	100
В тому числі:								
Податок на прибуток*	14,5	8,2	22,3	9,5	16,2	12,6	16,5	8,6
Прибутковий податок з фізичних осіб ⁺	10,6	13	8,2	18,7	23,1	17,8	1,5	7,2
ПДВ	11,9	41,6	22,9	30,1	33,0	60,2	21,9	23,3
Акцизи	15,6	13,9	16,9	14,6			11,9	12,4
Мита	17,2	9,6	7,9	3,5	8,6	4,6	4,8	2,2
Внески на соціальне страхування	—	—	—	—	—	—	33,3	40,1

* Включаючи податок з прибутку фінансових інститутів. У Польщі 5 % цього податку направляється в місцеві бюджети, у Чехії — 22 %.

+ Прибутковий податок з фізичних осіб надходить у центральний бюджет лише частково: в Болгарії — 50 %, Угорщині — 95 % (у 1999 р. — 85 %), Польщі — 84 %, Чехії — 37 %. Залишкова частина є доходом місцевих бюджетів.

У *Чехії*, на відміну від інших країн, пенсійний фонд не виділений з бюджету, тому неможливо порівняти дані по цій країні з іншими країнами, тим більше, що відрахування на соціальне страхування становлять майже 40 % доходів державного бюджету (1999 р.). Крім того, необхідно мати на увазі, що прибутковий податок з фізичних осіб у всіх країнах є розділеним доходом, тобто одна частина його надходить у центральний бюджет, а інша — у місцеві бюджети, однак пропорції розподілу істотно розрізняються (див. примітку до таблиці). У *Польщі* та *Чехії* розділеним є і прибутковий податок з юридичних осіб, що також

певним чином порушує точність порівняння. Проте певні висновки на основі наведених даних зробити можна.

По-перше, привертає увагу *висока питома вага непрямих податків* у доходах бюджетів розглянутих країн — податку на додану вартість і акцизів. У сукупності ці два види податків дають вирішальну частину доходів бюджетів у всіх країнах: у Польщі — 60,2 %, Болгарії — 55,5 %, Угорщині — 44,7 %, Чехії — 35,7 % (у порівняних умовах — понад 45 %). Великі суми, які мобілізуються в бюджет за допомогою ПДВ і акцизів, пояснюються відносно високими ставками цих податків і малою кількістю пільг. В Угорщині, наприклад, основна ставка ПДВ становить 25 %, пільгова — 12 %, у Польщі відповідно 22 % і 7 %, у Чехії — 22 % і 5 %. У Болгарії діє єдина ставка в 20 %, якою обкладаються усі види товарів. Ставки акцизів там також високі, а коло підакцизних товарів досить широке.

По-друге, значно *збільшилася питома вага прибуткового податку* з фізичних осіб у доходах бюджету. Східноєвропейські країни поступово наближають структуру доходів своїх бюджетів до рівня західноєвропейських держав, де прибутковий податок з фізичних осіб дає в бюджет переважну частину прямих податків. Збільшення надходжень у бюджет прибуткового податку з фізичних осіб пояснюється вищими ставками податку. У Болгарії та Угорщині мінімальна ставка становить 20 %, Польщі — 19 %, Чехії — 15 %, а максимальна ставка у всіх країнах досягає 40 %.

По-третє, одночасно з цим помітна тенденція до *зниження надходжень у бюджет податку на прибуток юридичних осіб*. Це результат політики поступового зниження ставок податку на прибуток підприємств. У Польщі, наприклад, у 1998 р. ставка податку на прибуток юридичних осіб становила 36 %, на 2000 р. встановлена в розмірі 30 %, і вже оголошено, що в 2004 р. вона буде знижена до 22 %. В Угорщині ставка податку з усього прибутку становить 18 % і додатково з частини прибутку, що розподіляється, стягується 20—35 %. У Чехії діє ставка податку, рівна 35 %, у Болгарії — 25 %, а з малих фірм — 20 %.

Помітні зміни відбулися й у структурі видатків державних бюджетів (табл. 12.5).

Як видно з даних табл. 12.5, за час реформ помітно *скоротилися дотації виробничій сфері*. На це вплинули два фактори: зменшення числа державних підприємств у результаті приватизації державної власності; скорочення бюджетних дотацій на підпри-

емницьку діяльність, підтримку регульованих цін та інші витрати господарських організацій, що було першою метою бюджетної реформи і головною вимогою міжнародних фінансових організацій, які здійснювали фінансову підтримку цим країнам на першому етапі переходу до ринку. У результаті цих заходів державна допомога господарським структурам через бюджет різко скоротилася. Її збереження в певних межах у даний час диктується інтересами стимулювання експорту вітчизняної продукції, а також необхідністю підтримки сільськогосподарського виробництва, куди і направляється основна частина державних бюджетних дотацій.

Таблиця 12.5

СТРУКТУРА ВИТРАТ ДЕРЖАВНИХ БЮДЖЕТІВ (У %)

Види витрат	Болгарія		Угорщина		Польща		Чехія	
	1993	1999	1990	2000	1992	1999	1994	1999
Усього витрат	100	100	100	100	100	100	100	100
В тому числі:								
Дотації підприємствам	5,9	5,8	10,9	1,7	—	1,8	1,0	6,2
Інвестиції	3,1	7,5	4,1	3,1	4,3	1,5	10,0	9,9
Оборона і безпека	12,7	19,2	—	5,0	8,9	10,8	8,9	11,7
Дотації місцевим бюджетам	16,8	11,4	17,6	11,8	2,0	15,6	7,3	12
Обслуговування держ. боргу	33,2	23,8	11,0	21,2	8,8	14,6	—	4,2
Соціальне страхування *	—	9,2	—	15,2	—	27,5	36,4	40,0

* Соціальне страхування в Чехії всіма доходами і витратами включено в державний бюджет.

Зменшується також обсяг коштів, які виділяються з бюджету на капітальні вкладення. Ця тенденція зрозуміла і закономірна, тому що головна частина виробничої і комерційної діяльності перемістилася від держави до приватних фірм, які й здійснюють інвестиції в цій сфері. Державні асигнування на капітальні вкладення призначені в основному для бюджетних організацій, на екологічні цілі, а також на часткову участь держави при здійсненні певних інвестицій державними підприємствами. Зрештою державні бюджети поступово перетворюються в бюджети державної адміністрації.

Видатки усе більше обмежуються традиційною бюджетною сферою: виплатою соціальних допоміг, фінансуванням оборони, безпеки, утримання державної адміністрації, підтримкою в урізаному обсязі освіти, охорони здоров'я, науки.

12.5. Державний кредит; структура і динаміка державного боргу

Новим явищем для бюджетів розглянутих країн стала поява і стрімке зростання витрат на обслуговування державного боргу. Явище це закономірне і зрозуміле, воно викликане економічними труднощами перехідного періоду, структурною перебудовою, спадом виробництва. Його можна було очікувати, оскільки всі країни світового співтовариства, що вступили на шлях глибоких реформ в економіці, неминуче зіштовхуються з бюджетним дефіцитом і змушені звертатися до зовнішніх та внутрішніх позик, що веде до зростання витрат бюджету на обслуговування боргу. Незвичайність цієї обставини полягає в тому, що ніхто не очікував такого стрімкого зростання державного боргу, унаслідок чого витрати бюджету на його обслуговування за короткий проміжок часу перетворилися в основну статтю видатків бюджету, набагато перевищуючи асигнування на освіту, медицину й інші життєво важливі для країни і народу сфери економічного та духовного життя.

Становище східноєвропейських країн за рівнем державного боргу і витратами з його обслуговування неоднакове. У *Чехії*, наприклад, унаслідок того, що спад виробництва не був глибоким, державний бюджет до 1995 р. включно не мав дефіциту, навпаки, щорічно зводився з перевищенням доходів над витратами. Лише у 1996 р. і наступні роки бюджет став дефіцитним, причому негативне сальдо не перевищувало 5 % витрат бюджету. На 1 січня 1999 р. загальний державний борг центрального уряду становив 194,7 млрд крон, або 34,4 % доходів центрального бюджету, у тому числі внутрішній борг — 170,1 млрд крон, зовнішній борг — 24,6 млрд крон.

Відносно спокійна ситуація по цьому показнику в *Польщі*. У 1999 р. на обслуговування державного боргу направляється менше 15 % витрат центрального бюджету. На початку 1990-х рр. ситуація із зовнішнім боргом у Польщі була катастрофічною, загрожувало державне банкрутство. Однак уряду вдалося домовитися з Паризьким і Лондонським клубами іноземних кредиторів про списання майже половини боргу цим клубам та реструктуризації заборгованості.

Складніше становище з обслуговуванням державного боргу в Угорщині і Болгарії. В *Угорщині* обслуговування державного боргу в 1995 р. забирало 29,1 % усіх коштів бюджету, у 1998 р. його

частка у витратах становила 26,2 % і на 2000 р. була запланована на рівні 21,2 %. За даними міністерства фінансів і національного банку *Угорщини* за 1994—1998 рр. обсяг зовнішнього боргу країни скоротився з 27,8 до 20 млрд дол. Цьому сприяло рішення парламенту направляти кошти, виручені від приватизації державного майна, на зменшення державного боргу.

У найважчому становищі відносно обслуговування державного боргу перебуває *Болгарія*. У бюджеті на 1997 р. згадані витрати становили 43,1 % всіх асигнувань бюджету. Одна третина цих величезних витрат припадала на виплати по зовнішньому боргу і дві третини — по внутрішньому. Швидкому зростанню внутрішнього боргу в цій країні сприяло кількаразове переоформлення в держборг заборгованості державних господарських організацій перед банками. У бюджеті на 1999 р. витрати на обслуговування держборгу були передбачені в сумі 1,18 млрд левів (23,8 % витрат бюджету) у порівнянні з 1,5 млрд левів (43,1 % витрат бюджету) у 1997 р. зниження згаданих витрат було досягнуто завдяки зменшенню дефіциту бюджету з 936,6 млн левів у 1997 р. до 435,6 млн левів у 1999 р., а також з тим, що в цей період не наставали терміни погашення по великих кредитах.

На закінчення відзначимо, що нашим близьким сусідам не вдалося уникнути «хронічної хвороби» більшості держав світового співтовариства — незбалансованості бюджетів. Незважаючи на економічне зростання, яке відмічається в останні роки, і зниження інфляції в країнах Центральної та Східної Європи, їхні бюджети як центрального, так і регіонального рівня залишаються дефіцитними, зростає державний борг, і високі видатки на обслуговування боргу стали предметом постійної турботи урядів цих держав.

12.6. Реформи системи оподаткування в країнах Вишеградської групи

У лютому 1991 р. президенти Польщі, Угорщини та Чехословаччини зустрілися в угорському місті Вишеград аби домовитися про співробітництво в процесі європейської інтеграції. Було оголошено, що країни «Вишеградського трикутника» ставлять за мету повну господарську, політичну й юридичну інтеграцію до Європейського Союзу. Висловлено також намір увійти до спільної системи безпеки. На сьогодні усі ці держави: *Польща, Угорщина* (після розпаду Чехословаччини — *Чеська Республіка*

та Словаччина) створили порівняно розвинені системи оподаткування, які використовують усі основні податки. Цей процес головним чином завершився в середині 1990-х років. Реформування системи оподаткування не відбувалося у вакуумі, а було частиною процесу трансформації та стратегії цих країн щодо вступу до Європейського Союзу.

Табл. 12.6 та 12.7 надають основну інформацію про системи оподаткування та демонструє різницю між системами оподаткування цих країн¹.

Таблиця 12.6

**ПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ
У КРАЇНАХ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ У 1999-2002 РР., % ВВП**

	Загалом								
		у тому числі:							
		податок з доходів фізичних осіб	податок на прибуток підприємств	ПДВ	акцизний збір	соціальні внески	мито	податок на нерухомість	інші податки
Польща	33,6	4,6	1,8	7,4	4,0	9,6	0,6	1,2	4,4
Словаччина	31,0	3,5	2,0	7,4	2,9	12,7	0,4	0,2	1,9
Угорщина	37,6	7,5	2,4	8,4	3,6	11,3	0,8	0,2	3,4
Чехія	36,4	4,8	3,2	5,6	3,5	15,0	0,5	0,3	3,5

Зважаючи на те, що Європейський Союз здійснює гармонізацію непрямих податків й усі країни Вишеградської групи мали однакову стратегічну мету — вступ до ЄС, різниця в режимах оподаткування не є незначною, однак перебуває в рамках, узгоджених ЄС. Система оподаткування Словаччини найбільш проста й має незначну кількість ставок і податкових пільг. Три інші країни досі мають кілька ставок податку з доходів фізичних осіб. Найбільша ставка податку на прибуток підприємств у Чехії, але процес її зниження ще не завершено.

¹ Джерело: Мітра, Прадіп і Ніколас Стерн. «Системи оподаткування в перехідних економіках» (*Tax Systems in Transition*), робочий документ Світового банку щодо дослідження політики № 2947, січень 2003 року.

Таблиця 12.7

**ПОДАТКОВІ ТА НЕПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ
ДО ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ, % ВВП**

	1999-2002 рр. % ВВП
Польща	40,4
Словаччина	40,4
Угорщина	44,0
Чехія	41,1

Після 1994 р. можна було спостерігати три основні процеси. Перший стосувався збільшення надходжень від непрямих податків і зменшення надходжень від прямих податків, в основному від податку на прибуток підприємств. Головні аргументи на користь такої стратегії — зниження ризику зменшення надходжень упродовж періодів сповільнення економіки та забезпечення більшої об'єктивності в системі оподаткування (табл. 12.8). У цілому країни знизили ставки податку на прибуток підприємств і зараз мають ставки нижчі, ніж у середньому в Європейському Союзі. Водночас вони зазвичай зберігали незмінною ставку ПДВ, але скасували пільги щодо його сплати і збільшили ставки акцизних зборів.

Таблиця 12.8

**ОСНОВНІ НАДХОДЖЕННЯ ВІД ПОДАТКІВ
УПРОДОВЖ ПЕРІОДУ ТРАНСФОРМАЦІЇ, % ВВП**

	Податок з доходів фізичних осіб		Податок на прибуток підприємств		ПДВ + акцизні збори	
	1991—1995	1999—2002	1991—1995	1999—2002	1991—1995	1999—2002
Польща	8,2	4,6	4,4	1,8	10,2	11,4
Словаччина	5,5	3,5	7,7	2,0	12,5	10,3
Угорщина	7,0	7,5	3,5	2,4	11,6	12,0
Чехія	5,0	4,8	5,3	3,2	11,5	9,1

Деякі країни, наприклад Угорщина, дуже активно надавали спеціальні податкові пільги для великих зарубіжних інвесторів. Ці процедури виявилися шкідливими й суперечили правилам надання державної допомоги, затвердженим Європейською комісією; їх було скасовано до 1 травня 2004 року.

Другий процес мав зробити систему оподаткування сумісною із законодавством Європейського Союзу. Цього можна було досягти, наприклад, через підвищення ставок акцизних податків до мінімального рівня, якого вимагав ЄС, і скасування пільг щодо сплати ПДВ. Цей процес було розтягнуто на багато років для уникнення інфляційних шоків.

Третій процес було розпочато для збільшення складності системи оподаткування через збільшення різноманітних пільг для того, щоб забезпечити досягнення різноманітних соціальних та економічних цілей, наприклад, збільшити попит на освіту, будівництво житла, витрати на науково-дослідні роботи тощо. Це призвело до високих витрат на виконання цих положень, проблем інтерпретації законодавства і зловживань з боку платників податків. Лише Словаччина була здатна значною мірою подолати цю проблему через запровадження єдиної фіксованої ставки ПДВ і одночасне анулювання більшості податкових пільг. Проблема перевантаження системи оподаткування спеціальними задачами було посилено сумновідомими змінами системи оподаткування впродовж процесу обговорення бюджету. Це означає, що більшість важливих поправок до різноманітних законодавчих актів про оподаткування було затверджено впродовж обговорення законів про бюджет. Ці зміни мали на меті задоволення різних потреб, що було зазначено вище. Податок з доходів громадян зазнав особливо багато змін, але і зміни до ПДВ, і до податку на прибуток підприємств були також суттєвими й важливими в усіх чотирьох країнах. Цей процес зробив систему оподаткування непередбачуваною й дорогою і для податкових служб, і для платників податків.

В останні роки (з 2000 р.) можна було спостерігати тенденцію обмежувати спеціальні режими та пільги в системі оподаткування. Ця тенденція має на меті зменшення ставок податків, головним чином податку на прибуток підприємств і податку з доходів фізичних осіб. Це означає, що до принципу ефективності системи оподаткування знову почали ставитися серйозно. Принцип ефективності передбачає систему оподаткування, в якій рішення економічних агентів не залежать від податків. Іншими словами, якби

системи оподаткування не існувало, економічні рішення були б такими самими.¹

Питанням системи оподаткування присвячено велику увагу в основних законодавчих актах, а саме: Конституція Польщі передбачає, що запроваджувати податки може лише парламент. Таким чином, згідно з податковим законодавством повноваження виконавчої влади обмежено лише до технічних елементів системи оподаткування. Це обмежує можливості запровадження змін до законодавчих актів щодо оподаткування, але не вирішує проблеми повністю.

Адміністрування податків стало одним з найважливіших питань реформ системи оподаткування. Податки відігравали досить незначну роль у плановій економіці. Вони були частиною системи розподілу поряд з фіксованими цінами, субсидіями та кредитами. Кількість платників податків була низькою, а ступінь свободи дії податкових інспекторів — високим. Платники податків, здебільшого державні підприємства, не мали вагомих економічних стимулів зменшувати свої податкові зобов'язання (читай: шукати недогляди в податковому законодавстві). Ця ситуація радикальним чином змінилася впродовж перехідного періоду. Зараз існує багато приватних компаній, які працюють у ринкових умовах і таким чином мають сильну мотивацію для зменшення своїх податкових зобов'язань.

Витрати на реформи в системі оподаткування включали також витрати податкових органів на навчання персоналу та капіталовкладення на першому етапі податкової реформи. У цьому питанні є ще один аспект. Витрати й ефективність адміністрування податків залежать від якості навчання персоналу та обладнання податкових адміністрацій, а також від системи податків, системи оскарження рішень податкових інспекторів у судах і положень про роботу державних службовців. Недостатньо добре розроблені правила оподаткування, які є незрозумілими та неоднозначними, збільшують витрати платника податків на виконання законодавчих норм. Водночас податкові органи характеризуються ризиком корупції, а витрати на їх утримання досить високі.

Проблема складного і нечіткого податкового законодавства залишається, мабуть, найбільш важливою в цих країнах, за винятком Словаччини, яка вдалася до широкомасштабної реформи системи оподаткування 2004 року. Словаччина запровадила єдину ставку податку з доходів фізичних осіб на рівні 19 % і скасу-

¹ Мачей Грабовський, Гданський інститут ринкової економіки (Польща).

вала більшість податкових пільг. Водночас було запроваджено єдину ставку ПДВ. Це означало, що пільгову ставку повністю скасовано, а всі товари й послуги оподатковуватимуть за єдиною 19 %-вою ставкою. Врешті-решт, ставку податку на прибуток підприємств було зменшено до 19 % для відповідності ставці податку з доходів фізичних осіб.

Ця проблема певною мірою обмежена судами з адміністративних питань, які можуть скасувати або змінити адміністративні рішення податкових інспекторів. Утім, великою проблемою залишається інтерпретація податкових нормативно-правових актів.

Створення органів місцевого самоврядування — важлива частина процесу трансформації. Їм було делеговано зобов'язання держави, але власні фінансові надходження були забезпечені не в повній мірі. Місцеві податки забезпечували лише незначні доходи органів місцевого самоврядування, і трансферти з державного бюджету залишаються основним джерелом надходжень. Що більше, правила надання трансфертів постійно змінюються, що обмежує спроможність органів місцевого самоврядування планувати багаторічні проекти.

Відношення податкових надходжень до ВВП у всіх країнах дуже високе, зважаючи на їхній рівень економічного розвитку. Водночас вони мають бюджетний дефіцит. Це означає, що зменшувати податкові надходження через зменшення податкових ставок чи бази оподаткування потрібно поступово й дуже обережно.

Список податків та зборів, що містяться в системах оподаткування країн Вишеградської групи, дуже довгий. Деякі з них приносять вкрай незначні державні надходження й водночас зумовлюють високі витрати на виконання податкового законодавства і адміністрування.

Узгодження податкового законодавства або, як каже ЄС, податкова інтеграція може бути чинником, який здатний обмежити варіанти подальших кроків у реформуванні системи оподаткування, навіть якщо нова директива не буде ухвалена. Для цього існує кілька шляхів. По-перше, країни — члени ЄС можуть застосовувати тиск на інші країни, щоб обмежити податкову конкуренцію, наприклад, щодо податку на прибуток підприємств. По-друге, Європейський Суд ухвалив кілька рішень щодо систем оподаткування, які ґрунтуються на правилах недискримінації та вільного руху капіталу, товарів, послуг і робочої сили, що містяться в Договорі про заснування Європейського Співтовариства. У результаті Європейський Суд захищає ці правила та забороняє деякі податкові рішення, що перешкоджають їх виконанню.

Однак національні органи виконавчої влади можуть провадити державну політику щодо спроможності адміністрування податків і вдосконалення податкового законодавства.

12.7. Оцінка реформ регіональних та місцевих органів влади в країнах ЦСЄ

Незважаючи на безліч факторів, специфічних для окремих країн і окремих учасників ринку, ряд тенденцій є загальними для всіх *регіональних та місцевих органів влади* (РМОВ) регіону ЦСЄ. Для більшості РМОВ характерні зростаючі боргові навантаження й гарні бюджетні показники, що, проте, стали погіршуватися після кількох років поліпшення, що спостерігалось наприкінці 1990-х років. Очікується, що ці тенденції зберуться й у найближчому майбутньому.

Протягом 2002—2003 рр. виріс обсяг запозичень РМОВ у країнах ЦСЄ. Очікується, що членство в ЄС сприятливо віді́б'ється на загальному економічному та фінансовому положенні РМОВ у середньостроковій перспективі, хоча в той же час навантаження на фінанси збільшиться, оскільки з цим статусом зв'язані досить високі стандарти якості інфраструктури та вартість послуг, а також очікування більш високої заробітної плати.

Реформи міжбюджетних відносин призвели до нестабільності, а в деяких випадках — до погіршення поточних показників РМОВ. Це в чималому ступені обумовлено новими витратами, не завжди забезпеченими достатніми надходженнями коштів від центрального уряду, як, наприклад, у Польщі. Перерахування з бюджету центрального уряду все частіше використовуються як інструмент фінансування знову переданих видаткових повноважень, а також для вирівнювання обсягів та якості бюджетних послуг на всій території країни. Частка таких перерахувань у доходах у середньому для всіх РМОВ ЦСЄ збільшилася до 32,6 % у 2003 р.; для порівняння: у 1996 р. цей показник склав відповідно 24 %.

Угорські, чеські, хорватські РМОВ, а також латвійські і литовські в меншому ступені випробували на собі наслідки реформ, що у цих країнах проходять поступово, супроводжуючи передачею адекватних джерел доходів, і/чи значно скромніші по масштабах.

Незважаючи на рівень децентралізації, досягнутий за роки реформ, більшість систем як і раніше відрізняються високою

централізацією, найважливіші рішення в сфері оподаткування та бюджетних повноважень приймаються центральними урядами. Фінансова гнучкість залишається низкою, за винятком Угорщини — єдиної країни, де органам місцевого самоврядування надана відносна фінансова автономія, що сприятливо позначається на кредитоспроможності найбільш сильних РМОВ.

У розвинених країнах високий рівень капітальних витрат забезпечує значну фінансову гнучкість, і РМОВ у країнах ЦСЄ в минулому також демонстрували свою здатність скорочувати капітальні витрати у випадку недостатності доходів. Останнім часом можливостей для використання такого маневру стає усе менше — через зростаючі потреби у модернізації інфраструктури, цільовий характер капітальних витрат з деяких фондів і строгих вимог, що діють у ЄС.

У сполученні із зростом поточних витрат, зокрема обумовленим необхідністю підвищувати заробітну плату, збільшення капітальних витрат спричиняє погіршення фінансових показників, що виражається в більш високому дефіциті бюджетів з урахуванням капітальних витрат. Таким чином, очікується, що показники бюджетного дефіциту з урахуванням капітальних витрат будуть коливатися на рівні 10 %, при цьому їх подальше значне погіршення представляється малоімовірним. Основною причиною цього є обмежені можливості РМОВ по керуванню великими і численними інфраструктурними проектами, а також законодавчі обмеження запозичень.

Все частіше значні бюджетні дефіцити з урахуванням капітальних витрат покриваються за рахунок нових запозичень. Джерелами засобів є міжнародні фінансові організації, внутрішні та міжнародні ринки облігацій, банки і бюджет центрального уряду. Боргове навантаження РМОВ у країнах ЦСЄ швидко зростає, але все-таки залишається менше середніх значень для Західної Європи. У більш розвинутих країнах і бюджетних системах обсяги прямого боргу на рівні 80—90 % поточних доходів, як правило, вважаються помірними і керуванними, що пояснюється гарним доступом до стабільних ринків капіталу, передбачуваністю фінансових систем і забезпечує можливість складання реалістичних довгострокових планів. У той же час для РМОВ країн ЦСЄ, якщо тільки більшість перерахованих факторів не реалізується, рівень боргового навантаження більш 80 % розглядатися як високий. Загальні кількісні показники зміни у фінансовій системі й у розвитку РМОВ країн ЦСЄ наведені в табл. 12.9.

ОГЛЯД РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ, МІСЦЕВИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ КРАЇН ЦСЄ В 2002—2003 РР.

Країна	Характеристика загальної економічної ситуації в країні і РМОВ зокрема
Болгарія	<p>ВВП на душу населення склав у 2003 р. 2,5 дол. США. За підсумками 2002 р. зріст економіки був одним з найвищих у Європі: реальний приріст ВВП склав більш 4,0 % у 2002 р., 5 % — у 2003 р. У найближчі три роки очікується його подальше збільшення до 5,0—5,5 % на рік.</p> <p>У 2003 р. Міністерство фінансів приступило до реалізації масштабних реформ, спрямованих на чітке розмежування видаткових повноважень та джерел доходів держави і муніципальних утворень. Уряд країни очікує, що система міжбюджетних відносин стабілізується починаючи з 2004 р.</p> <p>Боргове навантаження болгарських муніципальних утворень невисоке. За станом на 31 грудня 2002 р. сукупний борг місцевих органів влади склав 23,8 млн євро — усього лише 2 % консолідованих доходів місцевих бюджетів.</p>
Хорватія	<p>ВВП на душу населення склав у 2003 р. 5,4 дол. США.</p> <p>Триваючий у Хорватії процес децентралізації не створює додаткового фінансового тиску на місцеві бюджети, хоча і був зв'язаний із деякою невизначеністю на початкових етапах. Очікується, що реформа буде довершена в 2005 р. Додаткові обсяги видаткових повноважень, передані місцевим органам влади, будуть мізерно малими, не більш декількох відсотків місцевих бюджетів. Нові зобов'язання будуть в основному покріті державними субсидіями.</p> <p>На положенні РМОВ Хорватії буде як і раніше сприятливо позначатися високий приріст ВВП, який у 2003 р. приблизно дорівнює показнику 2002 р. — 4,8 %, завдяки високому рівню внутрішнього споживання та збільшенню інвестицій.</p> <p>У середньому бюджетні показники хорватських міст досить стійкі. Дефіцити місцевих бюджетів у 2000—2002 р. були незначними, у середньому — близько 5 % сукупних доходів. Рівень боргу також невисокий; борг, якщо він передбачений бюджетом, допускається тільки з дозволу Міністерства фінансів і тільки для фінансування капітальних проектів.</p>

Країна	Характеристика загальної економічної ситуації в країні і РМОВ зокрема
Чеська республіка	<p>ВВП на душу населення склав у 2003 р. 7,8 дол. США.</p> <p>Рейтинги РМОВ Чехії — одні з найвищих у регіоні ЦСЄ в порівнянні з рейтингами деяких міст Франції, Італії і Швеції. Реформа міжбюджетних відносин, почата в 1998 р., проводиться в Чехії поступово. Додаткові зобов'язання були невеликими і забезпечувалися адекватними доходами. Податкова реформа сприяла вирівнюванню доходів муніципальних утворень, і це дозволило компенсувати слабкість податкової бази окремих РМОВ.</p> <p>Нестабільність податкових доходів міських бюджетів, як очікується, буде знижуватися, оскільки податкові доходи сьогодні в меншій мірі залежні від розвитку місцевої економіки й у більшій мірі — від розвитку національної економіки. Темпи приросту ВВП склали в 2003 р. 2,3 %, у 2004 р. очікується 3 %. Після вступу в ЄС міста Чеської Республіки виявилися в значній мірі залежні від економічних показників і фондів ЄС. У результаті міжнародної конкуренції підвищитися рівень безробіття в промислових галузях, однак одночасно очікується створення додаткових робочих місць у секторі послуг.</p> <p>Дефіцити бюджетів органів місцевого самоврядування в Чехії з урахуванням капітальних витрат незначні — протягом 2002 р. вони склали близько 2 % сукупних доходів. Великі міста демонструють у середньому гарні бюджетні показники: для них характерний профіцит поточного балансу і помірний дефіцит балансу з урахуванням капітальних витрат — 12 %, що пояснюється масштабними планами інвестування в розвиток інфраструктури.</p> <p>Борг РМОВ склав 24 % сукупних доходів у 2002 р., причому зріст обсягів заборгованості обмежений непрямыми мірами, що стимулюють РМОВ утримувати заборгованість на рівні менш 15 % доходів; у протилежному випадку субсидії можуть бути урізані. Боргове навантаження муніципальних утворень може значно зрости, якщо в результаті децентралізації на їхній баланс буде переданий сектор охорони здоров'я і/чи соціального забезпечення.</p>

Угорщина	<p>ВВП на душу населення склав у 2003 р. 7,8 дол. США. Рівні кредитоспроможності РМОВ Угорщини розрізняються від середньої інвестиційної категорії до, можливо, не інвестиційної категорії. Той факт, що держава не робить додаткової фінансової допомоги муніципальним утворенням, а також наявність спеціального закону, що регулює питання банкрутства муніципальних утворень, означає, що для кредитоспроможності окремих РМОВ Угорщини особливо важливу роль грають специфічні для кожного з них фактори.</p> <p>Система РМОВ в Угорщині як і раніше відрізняється відносно автономією, але при цьому держава відіграє значущу роль у вирівнянні бюджетної забезпеченості за допомогою ставок прибуткового податку та трансфертів загальнопольного характеру. Дотепер центральний уряд не передавав на субнаціональний рівень яких-небудь видаткових повноважень без відповідного збільшення доходів, необхідних для їхнього виконання. Це — ознака більшої зрілості адміністративної системи.</p> <p>Історично дефіцити бюджетів угорських РМОВ невеликі, хоча в 2002 р. вони збільшилися в середньому до 5 % сукупних доходів. У цілому рівні доходів залишаються цілком достатніми для фінансування завдань місцевих органів влади. Триваючий приріст ВВП на рівні 3—5 % у рік (за результатами 2003 р. — 3,5 %) і поступова переорієнтація економіки на сферу послуг повинні сприятливо позначитися на доходах РМОВ. У середньому гучкі статті доходів («власні доходи») склали 30—50 % доходів муніципальних утворень у 2002 р. У цьому відношенні угорська система виглядає дуже сприятливо на фоні систем, що склалися в багатьох інших країнах ЦСЄ, включаючи Польщу та Чеську Республіку.</p>
Польща	<p>ВВП на душу населення склав у 2003 р. 5,3 дол. США. З 1999 р. польська система міжбюджетних відносин перетерпіла ряд змін. До таких змін варто віднести створення двох нових рівнів бюджетної системи, перерозподіл видаткових повноважень і доходів та нових правил регулювання боргу. На відміну від аналогічних утворень у Чеській Республіці та Хорватії в результаті проведених реформ польські міста зникнули з невідповідністю доходів та витрат. Хоча витрати на соціальний захист, раніше передані містам, були згодом знову повернуті на рівень центрального уряду, фінансові показники РМОВ ослабли. Система продовжує розвиватися і, як очікується, залишиться в значній мірі централізованою. Нові зміни в складі доходів та введення зрівняльних механізмів також можуть несприятливо відбитися на кредитоспроможності РМОВ.</p> <p>Крім того, польські міста постраждали від економічного спаду 2001-2002 рр. Приріст ВВП склав у 2003 р. ледве більш 3 %. Цілком імовірно, що в майбутньому Польща буде демонструвати темпи економічного розвитку, аналогічні тим, яких очікують від найбільших країн тієї ж рейтингової категорії, чи навіть трохи випереджаючи їх.</p> <p>Фінансові показники польських міст досить слабкі. У 2002 р. середній дефіцит з урахуванням капітальних витрат досяг 6,2 % сукупних доходів. З великих міст тільки Катівіце практично удалося домогтися збалансованості доходів і витрат. У багатьох інших містах дефіцит з урахуванням капітальних витрат перевищив 10 % сукупних доходів. У 2003 р. відбулося деяке поліпшення фінансових показників.</p> <p>Загальний борг РМОВ потраївся в період 1999-2002 р. Боргове навантаження міст, варіює в діапазоні від помірних 24 % поточних доходів у випадку Щецина до досить високого показника — 59 %, близького до встановленого законодавством ліміту, — у випадку Кракова. Обмеження, установлені центральним урядом, а також фінансування з фондів ЄС, швидше за все, запобіжить зросту заборгованості понад керованого рівня передбаченого законодавством ліміту, який у даний час складає близько 60 % доходів.</p>

Сьогодні РМОВ освоюють договори концесії і передачу на під-ряд найважливіших бюджетних послуг, таких як очищення води, каналізація, експлуатація житлового фонду та будівництво. Така практика приводить до підвищення якості послуг і скороченню бюджетних витрат. За рідкісним винятком РМОВ сьогодні удо-сконалюють практику керування активами і ресурсами, проводячи приватизацію, освоюючи договори концесії та схеми за принци-пом будівництво — керування — передача об'єктів для державних компаній. У той же час значна частина активів уже приватизована і, таким чином, не є джерелом значних доходів у майбутньому.



Контрольні запитання:

1. Дайте загальну характеристику економічних систем країн Центральної та Східної Європи.
2. Відзначте спільні та відмінні риси проведення прива-тизації в цих країнах.
3. Прокоментуйте структуру державного бюджету країн Центральної та Східної Європи.
4. Як країни Центральної та Східної Європи вирішують проблеми збалансованості бюджетів.
5. Які уроки з реформ систем оподаткування в країнах Вишеградської групи можна зробити для України.
6. Охарактеризуйте процес адаптації економічної полі-тики країн Центральної та Східної Європи до інтеграційних вимог Європейського Союзу.



Самостійно:

1. Структурна будова фінансових систем країн Центра-льної та Східної Європи — спільні та відмінні риси станов-лення і розвитку.
2. Проблеми формування і розвитку фінансових систем країн ЦСЄ (по країнах).
3. Організація сучасних податкових систем держав ЦСЄ (по країнах).



Список літератури:

1. *Бутаков Д. Д.* Реформирование бюджетных систем: опыт восточной Европы // *Финансы.* — 2000. — № 9. — С. 53—56.
2. *Грабовський М.* Реформи системи оподаткування в країнах Вишеградської групи та значення цих реформ для

ситуації в Україні // Гданський інститут ринкової економіки (Польща): Аналітична записка № 4, 2004. — 7 с.

3. *Губені Ю.Е.* Аграрна реформа у Чеській Республіці: від «оксамитової» революції до європейської інтеграції. Приклад, гідний наслідування. — Львів, Українські технології, 2002. — 368 с.

4. Информационен бюлетин София: Българска народна банка, 1999, № 5.

5. *Лортикян Э. Л.* История экономических реформ: Мировой опыт второй половины XIX—XX вв. — Харьков: Консум, 1999. — 288 с.

6. *Матыцин С.* Экономическая политика переходного периода в Польше // Вопросы экономики. — 1992. — № 3. — С. 15—19.

7. *Минасян Г., Ненова М., Йонов В.* Паричният съвет в България. — София: ГорексПрес. — 1998. — С. 26.

8. *Слухай С.* Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій. Изд-во «АртЕк», 2002. — 278 с.

9. *Цхведиани В.* Лев в кармане. — Бизнес. — 2001. — № 43. — С. 18.

10. *Черноморский Г.* Налоги в Польше // Вестник налоговой службы Украины. — 2001. — № 6. — С. 60—64.

11. За даними сайта www.ucpb.info/rus/library/landowner/12.shtml з технічного документу Всесвітнього банку № 475R серія «Екологічно й соціально сталий розвиток регіону Європи й Середньої Азії».

12. *Wybrane problemy integracji Polski z Unią Europejską / Pod redakcją Jana Jabłońskiego.* — Politechnika Poznańskiej, maj 2003. — 265 s.

13. <http://www.business.ua>

14. <http://biznes.onet.pl/>

15. <http://podatki.onet.pl/>

16. <http://www.standardandpoors.ru>

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Лариса Олександрівна МИРГОРОДСЬКА

ФІНАНСОВІ СИСТЕМИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Видання друге, перероблене та доповнене

Навчальний посібник

Керівник видавничих проектів – *Б.А. Сладкевич*
Друкується в авторській редакції
Дизайн обкладинки – *Б.В. Борисов*

Підписано до друку 14.03.2008. Формат 60x84 1/16.
Друк офсетний. Гарнітура PetersburgC.
Умовн. друк. арк. 16.
Наклад 1000 прим.

Видавництво “Центр учбової літератури”
вул. Електриків, 23
м. Київ, 04176
тел./факс 425-01-34, тел. 451-65-95, 425-04-47, 425-20-63
8-800-501-68-00 (безкоштовно в межах України)
e-mail: office@uabook.com
сайт: WWW.CUL.COM.UA

Свідоцтво ДК №2458 від 30.03.2006