© М. І. Карлін

Отримано: 10 червня 2016 р.

Прорецензовано: 01 липня 2016 р.

Прийнято до друку: 05 серпня 2016 р.

Карлін М. І. Фіскальна оптимізація як умова зменшення державного боргу України / М. І. Карлін // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка» : науковий журнал. – Острог : Вид-во НУ«ОА», вересень 2016. – № 2(30). – С. 55–61.

УДК 336.58

JEL-класифікація: G32

Карлін Микола Іванович,
доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів та оподаткування Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ФІСКАЛЬНА ОПТИМІЗАЦІЯ ЯК УМОВА ЗМЕНШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано причини зростання державного боргу України та запропоновано шляхи його фіскальної оптимізації з урахуванням інтересів держави, територіальних громад та окремих громадян, спираючись на позитивний та негативний досвід окремих країн ЄС. Наголос повинен бути зроблений на зниження квазіфіскальних видатків держави, на обмеження виведення коштів у тіньову економіку та офшори, на оптимізацію видатків держави на органи управління фінансовою сферою, на поступове зниження єдиного соціального внеску, на введення більш диференційованої системи оподаткування доходів громадян.

Ключові слова: *фіскальна оптимізація, державний борг, фіскальна консолідація, квазіфіскальні видатки держави, фіскальна децентралізація, прогресивна система оподаткування.*

Карлин Николай Иванович,
доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансов и налогообложения Восточноевропейского национального университета имени Леси Украинки

ФИСКАЛЬНАЯ ОПТИМИЗАЦИЯ КАК УСЛОВИЕ УМЕНЬШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА УКРАИНЫ

В статье проанализированы причины увеличения государственного долга Украины и предложено пути его фискальной оптимизации с учетом интересов государства, территориальных общин и отдельных граждан, опираясь на позитивный и негативный опыт отдельных стран ЕС. Основной упор нужно сделать на снижение квазифискальных расходов, на ограничение выведения средств в теневую экономику и оффшоры, на оптимизацию расходов на органы управления финансовой сферой, на постепенное снижение единого взноса, на введение более дифференцированной системы налогообложения доходов граждан.

Ключевые слова: *фискальная оптимизация, государственный долг, фискальная консолидация, квазифискальные издержки государства, фискальная децентрализация, прогрессивная система налогообложения.*

Mykola Karlin,
doctor of Science (Economics), Professor, Lesya Ukrainka Eastern European National University

FISCAL OPTIMIZATION AS A CONDITION FOR REDUCING THE STATE DEBT OF UKRAINE

This article analyzes the reasons for the growth of the state debt of Ukraine and suggests the ways of its optimization considering fiscal interests of the state, local communities and individuals, based on positive and negative experiences of some EU countries. Emphasis should be placed on reducing quasi-fiscal expenditures, limit the withdrawal of financial resources to shadow economy and offshores, the optimization of state expenditures on government finance, the gradual reduction of the single social contribution, the introduction of a differentiated system of income tax.

Keywords: *fiscal optimization, state debt, fiscal consolidation, quasi-fiscal expenditures, fiscal decentralization, progressive tax system.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Фінансова система України за останні роки стає критично залежною від зарубіжних кредитів, що вимагає суттєвих змін у фіскальній політиці держави. Проблемою є те, що Українській державі в сучасних умовах необхідно одночасно проводити дві протилежні стратегії, з одного боку, фіскальної оптимізації, а, з другого – фіскальної децентралізації. Перша стратегія вимагає скорочення державного боргу, дефіциту бюджету, а також оптимізації державних видатків загалом, а друга – розширення фінансових повноважень органів місцевого самоврядування, що веде до значного перерозподілу доходів держави на користь місцевих органів влади і самоврядування. Тому важливо знайти шляхи оптимізації як державних фінансів, так і місцевих доходів і видатків, щоб зменшити державний борг країни. Проблемою є той факт, що влада старається приховати реальну ситуацію з державним боргом, не

враховуючи до нього борги державних підприємств (насамперед, «Нафтогазу») та заборгованість держави перед вкладниками радянського Ощадбанку. Крім того, держава неефективно використовує видатки на силові структури, особливо – на утримання Збройних Сил України, про що постійно повідомляють засоби масової інформації. Провідні західні політики вказують і на таку складову неефективного використання державних коштів в Україні, як корупцію серед управлінців різного рівня.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Поки в українській фінансовій літературі недостатньо публікацій щодо аналізу проблем фіскальної консолідації в умовах соціально-економічної кризи в Україні у 2013–2016 рр. та виходу з неї. Певні напрацювання щодо оптимізації державних видатків та державного боргу України в умовах виходу з кризи можна знайти в роботах О. Барановського, А. Гальчинського, В. Гейця, Т. Вахненко, В. Дем'янишина, О. Длугопольського, В. Козюка, І. Лютого, Л. Сідельникової, Д. Серебрянського, В. Федосова та інших. Дискусійні пропозиції щодо шляхів здійснення оптимізації видатків місцевих бюджетів в Україні в сучасних умовах містяться в роботах В. Вишневського, Г. Возняк, О. Десятнюк, Ю. Іванова, Т. Єфименко, Т. Калінеску, О. Кириленко, В. Кравченко, А. Крисоватого, І. Луніної, А. Соколовської, І. Сторонянської, С. Юрія та інших. Важливо в цих працях виокремити ті підходи, які б допомогли Україні уникнути грецького шляху виходу з економічної кризи у зв'язку із зростанням внутрішнього та зовнішнього боргу нашої країни, одночасно розширивши фінансові можливості регіонів та громад.

Цілі статті. Для оптимізації державного боргу України необхідно обґрунтувати низку нових заходів із фіскальної оптимізації у здійсненні фінансової політики України на 2016–2020 роки, щоб, з одного боку, виконати умови МВФ, а, з другого – не реалізувати в нашій країні «грецький» варіант виходу з боргової кризи, який у Греції затягнувся на 6 років. Важливо не допустити подібного сценарію в Українській державі, що вимагає обґрунтованого перегляду Меморандуму про співробітництво України та МВФ, оскільки його виконання призведе до подібної ситуації в нашій країні. Крім того, необхідно максимально оптимізувати так звані квазіфіскальні видатки Української держави.

Виклад основного матеріалу. Під державним боргом слід розуміти, на думку Ш. Бланкарта [1, с. 383], сукупність усіх боргових зобов'язань держави. Разом з тим, у фінансовій науці під державним боргом, як правило, розуміються лише фінансові борги, так звані документально підтверджені борги. Водночас вимоги одержання пенсій майбутніми поколіннями, так звані непідтверджені борги, у складі державного боргу не враховуються. Загалом валовий обсяг державного боргу – це сума приростів чистої заборгованості за минулі роки плюс початковий стан заборгованості.

Чим довше країна затягує виплату основного боргу та відсотків із нього за рахунок доходів бюджету, тим важче буде уникнути боргової кризи.

Якщо економіка країни має тенденцію до реального зростання, спроможність обслуговування державного боргу підвищується. Бажаного ефекту зменшення боргового тягаря можна досягнути лише за допомогою несподіваної емісії. Цей інструмент використовувався раніше, використовується і зараз, але треба розуміти, що це рано чи пізно призведе до інфляції.

На кінець 2015 р. рівень державного боргу України становив 79% від ВВП. Загальна сума державного та гарантованого державою державного боргу склала близько 65,5 млрд дол. США. У гривневому еквіваленті вона становила 1572 млрд гривень.

Витрати державного бюджету нашої країни у 2016 р. на 256 млрд гривень перевищують її доходи. Планується 218 млрд гривень взяти в борг, а ще 38 млрд гривень надрукує Національний банк України, що говорить про втягування нашої країни в борговий зашморг.

Видатків бюджету України недостатньо для вирішення питань освіти, медицини чи оборони. Держава звертається до запозичень, нарощує борги і потрапляє під зовнішнє управління. Так, у 2014 р. видатки зведеного бюджету в розрахунку на одного жителя в Україні становили лише 1 тис. дол. США, тоді як, наприклад, у сусідній Польщі – 6 тис. дол. США, у Туреччині – 2,7 тис. дол. США [2].

Політична економія державного боргу показує, що як політики, так і виборці мають схильність до підтримки дефіцитного бюджету. Тому для обмеження можливостей політиків у здійсненні боргових махінацій необхідно встановлювати конституційні рамки державної заборгованості. Це у своїх дослідженнях обґрунтував лауреат Нобелівської премії з економіки Дж. Б'юкенен (США) та його учні. Подібні обмеження встановлюють усі демократичні країни, але поки цього не дотримуються в Україні.

Важливим джерелом забезпечення економіки фінансовими ресурсами є зовнішні запозичення, що спричиняє зростанню зовнішнього державного боргу понад норму. Останнє характерно для більшості розвинутих країн, хоча для України іноземні кредитори виставляють досить жорсткі вимоги. Їх можна зрозуміти, оскільки наша країна поки виглядає як ненадійний позичальник.

Для моніторингу зовнішніх запозичень у світі використовують так звані критерії самодостатності. Основними характеристиками зовнішньої заборгованості є такі: співвідношення зовнішнього державного боргу до ВВП, рівень зовнішньої заборгованості на одну особу, відношення зовнішнього державного

боргу до валютних резервів країни, співвідношення валового зовнішнього боргу й експорту товарів і послуг, співвідношення обсягу обслуговування поточної заборгованості й експорту товарів.

Проблемою є визначення межі зовнішнього державного боргу та державного боргу країни загалом. Д. Коуен довів, що розмір валового зовнішнього боргу не повинен перевищувати 50 % ВВП. Згідно із Маастрихтськими критеріями граничною межею державного боргу є 60% від ВВП країни [1, с. 407]. Практика здійснення державних запозичень розвинутими країнами показала, що в сучасних умовах гранична межа державного боргу не повинна перевищувати 60% від ВВП країни. Тільки за таких умов, зокрема, європейські країни можуть претендувати на вступ до Європейського Союзу.

Існує дві основні форми зниження державної заборгованості: зменшення суспільних витрат та підвищення податків. Кожна з цих форм має своїх прихильників та противників у різних політичних партіях. Відповідно, кожна з них, коли приходить до влади, використовує свій інструментарій оптимізації державного боргу. Сучасна практика показує, що для цього насамперед використовують підвищення непрямих податків. В Україні за останні роки наголос зроблено на постійне підвищення акцизного податку та на підвищення цін на енергоносії для всіх споживачів. Тому важливо визначити структуру заходів із фіскальної оптимізації в Україні в сучасних умовах, які суттєво відрізняються від умов розвинутих країнах.

У загальному вигляді фіскальну оптимізацію слід розглядати ширше, ніж фіскальну консолідацію. Останню розглядають як сукупність заходів фінансової політики уряду країни, направлену на зменшення державного боргу і бюджетного дефіциту. Фіскальна оптимізація, крім вказаних складових, включає в себе ще й удосконалення доходної частини бюджетів усіх рівнів, зменшення квазіфіскальних видатків держави, а також оптимізацію доходів і видатків державних цільових фондів. Водночас заходи фіскальної оптимізації є головними серед складових фіскальної оптимізації.

Згідно із Маастрихтськими критеріями, дефіцит бюджету не повинен перевищувати – 3% від ВВП країни, а державний борг – 60% від ВВП країни, яка бажає вступити до Євросоюзу. Враховуючи орієнтацію України на вступ до ЄС, вказані критерії повинні бути основними дороговказами для нашої країни під час проведення політики фіскальної оптимізації у 2016–2020 рр., оскільки після 2020 року Україна планує подати заявку на вступ до Європейського Союзу. Водночас політика фіскальної децентралізації, яка реально розпочалася в Україні з 2015 року та забезпечила зростання доходів місцевих бюджетів (за офіційними даними на 30-40%), ускладнює досягнення Маастрихтських критеріїв. Вихід вбачаємо в розширенні термінів фіскальної консолідації з 5 до 10 років. За дослідженнями к. е. н. О. Крупея, така фіскальна консолідація характеризується довгостроковими діями уряду з терміном реалізації від 5 до 10 років, метою яких є приведення суми державного боргу до рівня 40% від ВВП. Виходячи з аналізу досвіду виходу з економічної кризи Греції, ряду інших країн Південної Європи – членів ЄС, важко очікувати досягнення в Україні рівня державного боргу в 40% від ВВП протягом наступних 5–10 років. На нашу думку, доцільно спрямувати політику фіскальної консолідації в нашій країні на показники державного боргу не вище 60% від ВВП, щоб одночасно здійснювати й політику фіскальної децентралізації.

З метою оптимізації державних видатків та державного боргу в Україні важливо зменшити перерозподіл ВВП, рівень якого складає близько 52% від ВВП. За оцінками експертів Центру економічної стратегії, зниження частки видатків держави у ВВП із 51% до 35–37% здатне прискорити економічне зростання в Україні на 1–2% ВВП у рік.

Для розуміння причин зростання державного боргу в Україні необхідно звернути увагу й на квазіфіскальні витрати (КФВ) держави. Суть КФВ, на думку В. Башка [3], полягає в тому, що державні корпорації реалізують товари та послуги за нижчими від ринкових цінами, компенсація яких відбувається шляхом надання підприємствам субсидій із бюджету; надання податкових пільг та відстрочок; унаслідок перехресного субсидування за рахунок інших споживачів послуг державних підприємств; у вигляді короткострокових запозичень державних корпорацій; у формі обміну акцій державних корпорацій, що здійснюють КФВ, на боргові цінні папери уряду.

Якщо держава взагалі не компенсує КФВ у короткостроковому періоді, то це позитивно впливає на рівень державного боргу країни, хоча призводить до фінансових втрат державних підприємств. Здійснення КФВ протягом тривалого часу без відповідної компенсації з боку держави призводить до істотного посилення боргового навантаження на державні корпорації. І щоб здешевити вартість залучення нових позик, уряд починає надавати державні гарантії. У разі втрати державних корпорацій доступу до боргових ринків, уряд змушений рятувати їх шляхом збільшення статутного капіталу, або повертаючи гарантовані державою боргові зобов'язання, внаслідок чого рівень державного боргу зростає. Так, за оцінкою, В. Башка, за 2008-2015 рр. обсяг КФВ в Україні становив 128 млрд дол. США, із них 62% було покрито за рахунок державного бюджету нашої країни. Решта цих витрат покривалася за рахунок втрат прибутку державних корпорацій, втрат від виданих НБУ кредитів рефінансування, втрат інших споживачів державних послуг.

З початку 2007 р. рівень державного боргу України зріс із 9,5% ВВП до 67,4% ВВП у 2015 р. Якщо не брати до уваги видатки на утримання силових органів та витрати на обслуговування державного боргу,

найбільше у вказаний період, за оцінками експертів, зросли витрати на відшкодування КФВ: із 1,4% від ВВП у 2004-2007 рр. до 4, 6% від ВВП у 2008–2015 рр. Зазначені надмірні витрати здебільшого фінансувалися за рахунок боргових запозичень. За відсутності КФВ, за приблизними розрахунками експертів, рівень державного боргу України становив би не 67,4%, а тільки 30% від ВВП.

Загалом можна зробити висновок про те, що делегування державним корпораціям та позабюджетним установам не підкріплених фінансовим ресурсом повноважень із реалізації товарів і послуг за цінами, нижчими від ринкових, призводить до зростання квазіфіскальних витрат цих структур та приховування реального державного боргу країни. Ця тенденція зараз характерна для багатьох постсоціалістичних країн, зокрема й для України. З нею активно бореться Міжнародний Валютний Фонд, який надає кредити з умовою встановлення реальних цін на енергоносії, комунальні послуги тощо в цих країнах. Подібна політика МВФ змушує політиків багатьох постсоціалістичних країн поступово запроваджувати енергоощадні технології, а не роздавати субсидії на оплату комунальних послуг. Поступово це починає робитися і в Україні, хоча подолати спротив противників подібного підходу в комунальній сфері поки дуже важко. Причиною цього є значний вплив олігархічних структур на діяльність окремих фракцій у Верховній Раді України. А без зміни взаємовідносин між монополістами, які надають подібні послуги домогосподарствам та державним структурам, квазіфіскальні витрати ще довго залишатимуться гальмом розвитку України.

Можливим варіантом для України могло б стати досягнення в перспективі рівня державного боргу на рівні 55% від ВВП (як у Польщі), але це вимагає використання польського підходу до реалізації подібної стратегії. У Польщі на законодавчому рівні у свій час була закріплена така умова: в разі перевищення державним боргом позначки в 55% від ВВП автоматично на такий же відсоток збільшується базова ставка податку на додану вартість (далі – ПДВ) [4, с. 34]. Водночас потрібно враховувати, що вказана норма в Польщі була прийнята в час правління ліберальної партії «Платформа обивательська», а з 2015 р. до влади в країні прийшла права консервативна партія «Право і справедливість» (ПіС). Остання з 2016 р. почала реалізувати ряд нових соціальних програм (зокрема програму сімейної допомоги, згідно з якою на кожну дитину (після першої) буде виплачуватися щомісячно додатково 500 злотих (не залежно від доходів сім'ї). На першу дитину така допомога буде виплачуватися, якщо душовий дохід на члена сім'ї не перевищує 800 злотих на місяць. Загалом на дану програму планується витратити 27 млрд злотих. Цей та інші соціальні заходи ПіС, як стверджують незалежні польські експерти, можуть призвести до перевищення встановленого рівня державного боргу країни в 55% від ВВП. Прихильники нової соціальної політики ПіС стверджують, що вона дозволить забезпечити зростання сукупного попиту (насамперед із боку малозабезпечених верств населення), що стимулюватиме зростання виробництва передусім на польських підприємствах. А це, своєю чергою, збільшить обсяг ВВП Польщі і відповідно не дозволить перевищити встановленого показника державного боргу. Крім того, соціальна політика нової польської влади є більш соціально справедливою, чого поки не вистачає в Україні, де домінують ліберальні підходи до фіскальної консолідації, які порушують принципи соціальної справедливості.

ОЕСР з'ясувала, що перерозподіляючи податковий тягар від прямих податків (на прибуток, на доходи чи ЄСВ) на користь непрямих (ПДВ та акцизи) і особливо на податок на майно, можна прискорити економічне зростання. Тобто в Україні в разі зниження ПДФО, а також ЄСВ, необхідно підвищити податок на майно насамперед заможних верств населення, щоб дотримуватися принципу справедливості в оподаткуванні. Але важливо, щоб податок на майно в Україні сплачувався залежно від його вартості, а не від площі. Такий підхід використовується в абсолютній більшості країн Європейського Союзу.

Виходячи з досвіду Польщі, для оптимізації державного боргу в Україні необхідно змінити підходи до податкової політики нашої країни. Насамперед це стосується податку на доходи фізичних осіб, який у 2016 р. стягується за ставкою 18%. Доцільним був би перехід до прогресивної системи оподаткування доходів громадян. На нашу думку, мінімальна ставка ПДФО має складати не більше 10% (бідні верстви населення вже сплачували цей податок за цією ставкою), базова ставка має перебувати в межах 13-17% (краще – 15%, оскільки середній клас уже сплачував ПДФО за такою ставкою), а підвищена ставка має бути в межах 19-22%, оскільки в сьогоднішніх умовах масового зниження доходів заможних верств населення ставка 22% буде виглядати й для них надмірною. Доходи заможних верств населення доцільно оподатковувати не за допомогою високої ставки ПДФО, а з використанням підвищених податків на товари не першої необхідності. Це позитивно сприймається більшістю суспільства, оскільки такий підхід краще дозволяє реалізувати принципи соціальної справедливості в оподаткуванні в бідній країні, оскільки зараз Україна є найбіднішою країною в Європі.

Щодо значного зниження ставки ЄСВ, встановленого на рівні 22%, то хотілося б зауважити, що це треба було робити поступово, з лагом не більше 5% на рік, оскільки в іншому випадку слід очікувати значного недофінансування державних соціальних фондів, передусім Пенсійного фонду України. Це й показали результати першого півріччя 2016 р., що змушує експертів говорити про підвищення ЄСВ хоча б до рівня 28%.

Для інноваційних підприємств ставка податку на прибуток підприємств (ПНП) має бути знижена наполовину (досвід КНР, інших азіатських країн говорить про необхідність подібного оподаткування ПНП) і складати 10%. Це пояснюється тим, що тільки за 2011–2014рр. кількість інноваційно-активних підприємств у промисловості України знизилась із 1679 до 1609 одиниць. Крім того, у нашій країні інноваційно-активними є лише незначна частина малих підприємств.

Значним резервом додаткових надходжень до бюджету під час проведення фіскальної оптимізації в Україні має стати посилення контролю за трансфертним ціноутворенням та виведенням коштів в офшори. Це вимагає насамперед розширення переліку офшорних юрисдикцій із боку Кабінету Міністрів України. Офіційно в Україні сьогодні визнано 36 офшорних зон. При цьому 90% різних потоків капіталу так чи інакше проходить через Республіку Кіпр, що до цього переліку не входить. За підрахунками експертів, з огляду на прямі інвестиції з України в офшорні зони і придбання товарів через них тільки у 2011 р. через такі центри пройшло 44 млрд дол. США. Дещо для обмеження виведення коштів в офшори в нашій країні зроблено, хоча цього поки недостатньо. Зокрема, в Україні в разі покупки товарів у компаній, які знаходяться в офшорних юрисдикціях, до валових витрат відноситься тільки 85% вартості куплених товарів чи послуг, що збільшує суму податку на прибуток. Хоча фактично це призводить до сплати додаткової суми податку на прибуток лише в розмірі від 3,75% до 2,4% (з урахуванням зменшення ставки податку на прибуток із 25% до 16% від 15% вартості товарів до складу валових витрат), що саме по собі не є суттєвою перешкодою порівняно з «позитивними моментами» використання офшорних схем.

У 2014 р. в Україні був прийнятий закон, яким зобов'язано розкривати дані про кінцевих бенефіціарів підприємств, зокрема і в офшорах. Із 07.02.2015 р. у нашій країні змінено правила фінансового моніторингу, який тепер буде здійснюватися на основі нового закону.

26.04.2016 р. Президент України П. Порошенко видав Указ «Про заходи протидії зменшенню податкової бази і переміщенню прибутків за кордон». Цим Указом створена група для підготовки законопроектів із питань протидії виведенню коштів в офшори. Група мала підготувати до 10.06.2016 р. відповідні законопроекти, з урахуванням міжнародних ініціатив, розроблених ОЕСР. Все це стало відповіддю на оприлюднені на початку квітня 2016 р. у світовій пресі так званого «панамського» досьє на відомих у світі політиків та бізнесменів (зокрема, і з України), які використовували одну із панамських компаній у своїх офшорних операціях, які не завжди були законними.

На початку квітня 2016 р. Президент України П. Порошенко доручив Міністерству фінансів та ДФС забезпечити приєднання України до міжнародної міжвідомчої конвенції щодо доступу нашої країни до рахунків нерезидентів. Він хоче, щоб це відбулося до початку 2017 р. Після цього Україна автоматично має отримувати інформацію про рахунки українського Президента, які він має в будь-якому банку світу.

Також планується прийняти законодавство щодо статусу іноземних контрольованих компаній. Якщо така компанія має рівень оподаткування в іншій країні в понад два рази нижче, ніж в Україні, вона повинна сплачувати податки в нашій країні.

Під тиском розвинутих країн, і насамперед США, Україна рано чи пізно прийме план заходів із протидії з розмивання податкової бази та виведення прибутку з під оподаткування (план BEPS), хоча ряд експертів вважають його досить важким для середнього бізнесу в Україні, як і для нашої країни загалом. Виграють від нього передусім транснаціональні компанії та США як держава [5, с. 10]. Треба враховувати й той факт, що більша частина зарубіжних ТНК в Україні зосереджена в галузі торгівлі та ремонту, у переробній промисловості, в операціях із нерухомістю та будівництві, і вони не прагнуть вкладати кошти у високотехнологічні галузі [6, с. 8].

Важливим напрямом фіскальної оптимізації та боротьби з ухиленням від оподаткування в Україні повинно стати запровадження системи електронного врядування за прикладом Естонії [4, с. 258-259]. Із серпня 2000 року естонський уряд працює в «безпаперовому режимі», тобто вся підготовка документів відбувається в електронному форматі. Засідання проходять раз на тиждень, причому будь-який житель республіки може спостерігати його в режимі реального часу. При цьому засідання тривають близько години.

У країні площею 45 тис. кв. км (із них половину займають ліси) і з менш як півторамільйонним населенням впроваджено одну з найкращих у світі систем електронного уряду. Із допомогою інформаційних систем створено мережу ефективних зв'язків між громадянами і владою всіх рівнів, включаючи вищі ешелони.

Водночас інформаційна система уряду Естонії дає змогу обмінюватися документами в електронному вигляді, знайомитися з поправками певного міністра, внесеними ним в обговорювані проекти нормативних актів, проводити голосування в онлайновому режимі.

До речі, за розрахунками естонців, використання комп'ютерної системи дало можливість заощадити значні кошти на канцелярських матеріалах, папері, публікаціях у пресі. Тільки це дозволило уряду Естонії окупити всі витрати на створення системи протягом трьох років.

Естонська система інформатизації сумарно обійшлася приблизно у 200 млн євро – близько 150 євро на жителя. Зараз на ці цілі виділяють менше як 1% бюджету Естонії – до 35 млн євро на рік. Але при

цьому було створено глобальну систему з виходом практично на кожного жителя, котрий постійно проживає в республіці.

Політика фінансової оптимізації в Україні не можлива й без фіскальної децентралізації, оскільки населення на місцях краще контролює використання суспільних фінансів на місцях, ніж державні контролюючі структури. Важливо розробити такий механізм останньої, щоб вона не суперечила фіскальній оптимізації. Цей взаємозв'язок ми вбачаємо й у передачі частини витрат із погашення державного боргу України на рівень регіонів. Тоді обласні ради та місцеві еліти не дозволять корумпованій центральній владі бездумно нарощувати дефіцит бюджету і державний борг. Цю закономірність чомусь ніхто не аналізує в Україні, хоча в деяких країнах частина державного боргу і військових витрат давно фінансується з регіональних бюджетів. Для запровадження подібного механізму в Україні необхідно розширити податкові повноваження регіонів. Крім того, важливо визначити частку регіонального державного боргу пропорційно частці регіону в населенні України, оскільки інший критерій дібрати важко, якщо можливо взагалі. Цю частку державного боргу повинна визначати Верховна Рада України та Уряд нашої країни в Бюджетній резолюції під час підготовки проекту Державного бюджету країни на наступний рік. Це поверне законодавче значення вказаній резолюції, прийняття якої за останні роки (починаючи з періоду при владі колишнього президента В. Януковича) перетворилося у просту формальність. Це й призвело до надмірної концентрації державних фінансів у центрі та масового їх розкрадання (особливо – під час підготовки і проведення в Україні Євро 2012). Подібне зараз відбувається з фінансуванням витрат на оборону і на силові структури, про що постійно повідомляють незалежні засоби масової інформації, передусім – Інтернет.

Збільшення місцевих доходів та видатків та відповідне зменшення державних доходів та видатків (хоча б до рівня 60% на 40%) допомогло б суттєво скоротити державний контролюючий апарат. Зокрема, було б доцільним об'єднати в рамках Міністерства фінансів України всі державні фінансові контролюючі структури та ліквідувати при цьому податкову міліцію, ефективність діяльності якої є низькою.

Разом з тим, неоднозначно сприймається фахівцями передання частини акцизного податку на ряд підакцизних товарів до місцевих бюджетів. З одного боку, це збільшило в 2015-2016 рр. доходи місцевих бюджетів, а, з другого, цей порядок провокує місцеві органи влади «закривати очі» на масові порушення закону підприємствами з продажу алкоголю, цигарок, паливо-мастильних матеріалів. Тому деякі місцеві громади Волині почали боротьбу з такими підприємствами, оскільки місцева влада належним чином не виконує контрольні функції.

Дуже дискусійним є новий порядок сплати екологічного податку до місцевих бюджетів, оскільки в місцевої влади тепер втрачається економічна мотивація до боротьби з підприємствами-забруднювачами навколишнього середовища, що суперечить політиці сталого розвитку.

Висновки і пропозиції. Під державним боргом слід розуміти сукупність усіх боргових зобов'язань держави. Чим довше країна затягує виплату основного боргу та відсотків із нього за рахунок доходів бюджету, тим важче буде уникнути боргової кризи. Ця проблема зараз гостро стоїть перед Україною, тому важливо негайно здійснювати фіскальну оптимізацію.

Загалом фіскальну оптимізацію слід розглядати ширше, ніж фіскальну консолідацію. Останню розглядають як сукупність заходів фінансової політики уряду країни, направлених на зменшення державного боргу і бюджетного дефіциту. Фіскальна оптимізація, крім вказаних складових, включає в себе ще й удосконалення доходної частини бюджетів усіх рівнів, зменшення квазіфіскальних видатків держави, а також оптимізацію доходів та видатків державних цільових фондів.

Для зменшення державного боргу в Україні необхідно оптимізувати квазіфіскальні витрати (КФВ) держави. Суть останніх полягає в тому, що державні корпорації реалізують товари та послуги за нижчими від ринкових цінами, компенсація яких відбувається шляхом надання підприємствам субсидій із бюджету; надання податкових пільг та відстрочок; унаслідок перехресного субсидування за рахунок інших споживачів послуг державних підприємств; у вигляді короткострокових запозичень державних корпорацій; у формі обміну акцій державних корпорацій, що здійснюють КФВ, на боргові цінні папери уряду.

Значним резервом додаткових надходжень до бюджету під час проведення фіскальної оптимізації в Україні має стати посилення контролю за трансфертним ціноутворенням та виведенням коштів в офшори. Це вимагає насамперед розширення переліку офшорних юрисдикцій із боку Кабінету Міністрів України.

Важливим напрямом фіскальної оптимізації та боротьби з ухиленням від оподаткування в Україні повинно стати прискорене запровадження системи електронного врядування на всіх рівнях.

Політика фінансової оптимізації в Україні не можлива й без фіскальної децентралізації, оскільки населення на місцях краще, як показує практика 2014–2016 рр., контролює використання суспільних фінансів на місцях, ніж державні контролюючі структури. Значне скорочення останніх допомогло б оптимізувати державні видатки та зменшити державний борг.

Загалом фіскальна оптимізація в Україні буде ефективною тоді, коли регіональні влади будуть контролювати значну частину державних видатків, ˈпередусім – на виплату державного боргу та військові витрати. Тільки так можна примусити центральну владу ефективно здійснювати державну видаткову політику та забезпечити ефективну фіскальну консолідацію в Україні.

Література:

1. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії / Ш. Бланкарт. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.
2. Власюк В. Чим загрожує Україні деіндустріалізація? / В. Власюк // Дзеркало тижня. – 2016. – 28 травня. – С. 7.
3. Башко В. Боргова пастка «безкоштовного сиру» / В. Башко // Дзеркало тижня. – 2016. – 11 червня. – С. 7.
4. Карлін М. І. Фінансові системи країн Центрально – Східної Європи / М. І. Карлін, О. І. Балак. – Луцьк : Надстирˈя, 2012. – 500 с.
5. Гетманцев Д. Анти – BEPS – реформа / Д. Гетманцев // Дзеркало тижня. – 2016. – 24 червня. – С. 1; 10.
6. Немировська О. В. Формування ефективного механізму взаємодії національної економіки з транснаціональними корпораціями : автореф. дис… канд. екон. наук: спец. 08.00.03 – економіка та управління національним господарством / Оксана Вікторівна Немировська. – К. : ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», 2016. – 20 с.