

НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Розглянуто наслідки розвитку п'яти альтернативних форм відносин між Україною та Європейським Союзом (ЄС) для вітчизняної бюджетної системи і економіки загалом, а саме: відсутність євроінтеграційних амбіцій, формування поглибленої зони вільної торгівлі, формування митного союзу, участь в Європейському економічному просторі та повноправне членство в ЄС.

Ключові слова: бюджетна система, інтеграція, Україна, ЄС.

Безпосереднє сусідство України з Європейським Союзом (ЄС) вимагає пошуку адекватного реаліям і можливостям нашої держави формату відносин із західним сусідом. Головним критерієм оптимальності таких відносин є співвідношення витрат (загроз) і здобутків у різних часових вимірах. Отже, актуальності набуває прогнозування наслідків альтернативних форм відносин між Україною та ЄС для різних секторів суспільного життя у нашій державі, включаючи її бюджетну систему.

Зауважимо, що прогнозування наслідків інтеграції до ЄС для вітчизняної бюджетної системи проводилося досить фрагментарно і в рамках досліджень ширшого плану, присвячених оптимізації торгово-економічних відносин між Україною та ЄС (І. Бураковський, А. Філіпенко, О. Шнирков, В. П'ятницький, О. Шумило, І. Софіщенко, Н. Щербата та ін.), інституційно-правовим основам функціонування ЄС (І. Грицьак, В. Посельський, В. Муравйов, В. Стрельцов, В. Говоруха та ін.) тощо. Глибший аналіз бюджетно-фінансових наслідків інтеграції країни до ЄС і функціонування бюджетної системи ЄС загалом дається у монографії А. Бояра "Бюджетний процес у ЄС".

Серед праць іноземних вчених варто виокремити публікації в європейських журналах Е. Мейх'ю, Б. Карлссона, В. Кока, Ф. Хайнемана, М. Шрейєра, І. Бега, Дж. Піта та ін.

Мета статті – виявити негативні й позитивні наслідки для вітчизняної бюджетної системи п'яти альтернативних сценаріїв розвитку відносин між Україною і ЄС у перспективі.

Головним євроінтеграційним чинником трансформації бюджетної системи України є система наднаціонального (пере)розподілу фінансових ресурсів у Європейському Союзі, тобто бюджетна система ЄС. І хоча прямо порівнювати обидві системи не зовсім коректно через різні рівні системотворчого процесу, доцільно акцентувати увагу на їх специфічних рисах, особливо бюджетної системи ЄС, як факторах впливу.

Особливості бюджетної системи України пов'язані з характером розподілу фіскальних повноважень між органами центральної і місцевої влади, структурою оподаткування, бюджетною дисципліною розпорядників бюджетних коштів тощо. Однак загалом бюджетну систему України можна назвати типовою для країн з ринковою економікою. Головними її компонентами є дохідна і видаткова частини національного і місцевих бюджетів. Перша формується з податкових і неподаткових надходжень, друга – відповідно до державних потреб і потреб місцевих громад у їх інтерпретації органами державного управління, що приймають відповідні бюджети. Загальноприйнятими є і механізми бюджетної процедури, звітності, контролю тощо.

Водночас бюджетна система Європейського Союзу як міжнародного інтеграційно-го об'єднання має суттєву специфіку. Вона зумовлена наднаціональним характером формування, особливими цілями організації, її інституційним устроєм, відносно невеликим розміром бюджету тощо. Головними рисами дохідної частини бюджету ЄС є те, що вона формується за рахунок чотирьох джерел: 1) традиційних власних ресурсів (75 % мит і зборів з внутрішніх виробників цукру та цукроподібної продукції, що стягуються державами-членами); 2) відрахування з національних бюджетів держав-членів, що розраховуються за єдиною методикою у прив'язці до такого макроекономічного параметра, як база податку на додану вартість (ресурс ПДВ); 3) відрахування з національних бюджетів держав-членів, що розраховуються за єдиною методикою у прив'язці до показника валового національного доходу (ресурс ВНД) і 4) інших надходжень (залишки з минулих років, штрафні стягнення, податкові стягнення з працівників установ ЄС, доходи від здавання в оренду майна і т. ін.)

[1]. Перші три категорії бюджетних доходів прийнято називати “власними ресурсами ЄС”. Частки кожної з них у бюджеті ЄС на 2011 р. становили 13, 11, 75 і 1 %, відповідно [2, с. 482].

Бюджетні видатки ЄС можна структурувати за п'ятьма напрямками (категоріями Фінансової перспективи на 2007–2013 рр.): 1) “Стале зростання”, що поділяється на дві підкатегорії: “Конкурентоспроможність задля зростання й зайнятості” та “Згуртування задля зростання й зайнятості”; 2) “Охорона й управління природними ресурсами”, що включає спільну сільськогосподарську політику ЄС; 3) “Громадянство, свобода, безпека й правосуддя”; 4) “ЄС як світовий партнер”; 5) “Адміністрація”. Їх частки в бюджеті ЄС на 2011 р. становили, відповідно, 42,2, 44,5, 1,1, 5,7 і 6,5 % [3].

З 1988 р. поряд зі щорічним бюджетним плануванням ЄС практикує затвердження середньострокових бюджетних планів (фінансових перспектив) на п'ять – сім років. Прийняття головних бюджетних актів, включаючи щорічні бюджети і фінансові перспективи, передбачає односторонність у Раді ЄС, а в деяких випадках (прийняття рішень щодо “власних ресурсів” і внесення змін до договорів) також ратифікацію усіма державами-членами.

Досвід країн – членів ЄС переконує у тому, що євроінтеграційний процес суттєво відображається на бюджетній системі держави, яка інтегрується, на усіх етапах цієї інтеграції. Причому вищі етапи інтеграції є істотнішими за наслідками. Зупинимося на головних негативних і позитивних наслідках для бюджетної системи України п'яти можливих сценаріїв розвитку євроінтеграційного процесу нашої держави:

- 1) відсутність подальших євроінтеграційних амбіцій;
- 2) формування поглибленої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС;
- 3) формування митного союзу між Україною та ЄС;
- 4) входження України до Європейського економічного простору;
- 5) вступ України до ЄС.

Сценарій 1 – відсутність подальших євроінтеграційних амбіцій України (збереження економічних взаємовідносин на нинішньому рівні).

Загрози: збереження низької конкурентоспроможності українських підприємств, несприятливого інвестиційного клімату для іноземного (європейського) капіталу, що в довгостроковій перспективі в умовах лібералізації зовнішньоекономічних відносин призведе до скорочення певних баз оподаткування (прибутків підприємств, доходів і зайнятості) і надходжень до бюджету.

Здобутки: а) відсутність потреби у виділенні значних бюджетних ресурсів на адаптацію національних систем до стандартів ЄС; б) збереження певного протекціонізму національної економіки, що в короткостроковій перспективі дасть змогу захистити національного виробника і зберегти податкові (у тому числі й митні) надходження на стабільному рівні.

Необхідні перетворення у бюджетній системі України: збереження діючих принципів і методів бюджетної політики.

Сценарій 2 – поглиблена зона вільної торгівлі (скасування митних бар'єрів у торгівлі широким спектром товарів, лібералізація торгівлі послугами, руху капіталу, осіб, технологій тощо).

Загрози: а) істотне скорочення бюджетних надходжень від митних зборів (у довгостроковій перспективі (15 років) – на близько 30 %); б) скорочення деяких виробництв (хімічна промисловість, машинобудування) у короткостроковому періоді, що дещо знизить базу оподаткування і надходження до бюджету.

Здобутки: підвищення припливу іноземного (європейського) капіталу і прискорення модернізації українських підприємств, що у середньо- і довгостроковій перспективі зумовить підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки, прискорення темпів економічного зростання і, відповідно, збільшення бюджетних надходжень.

Необхідні перетворення у бюджетній системі України: пошук нових (альтернативних митам) джерел бюджетних доходів у короткостроковому періоді на суму близько 600 млн дол. США [4, с. 55].

Сценарій 3 – митний союз між Україною та ЄС (скасування митних бар'єрів у торгівлі широким спектром товарів, проведення єдиної митної політики стосовно третіх країн, гармонізація зовнішньоторговельної, конкурентної і деяких інших економічних політик України із стандартами ЄС тощо).

Загрози: а) “руйнування” зон вільної торгівлі України з країнами, які не мають аналогічних угод з ЄС, або їх перегляд у разі наявності останніх (найбільш “болісною” буде втрата ЗВТ у рамках СНД), що призведе до гальмування економічного розвитку і, відповідно, зменшення надходжень до бюджету; б) значне скорочення бюджетних доходів від імпорتنних мит (на понад 30 %) за рахунок скасування мит у торгівлі з ЄС і впровадження більш ліберальних митних тарифів ЄС у торгівлі з третіми країнами; в) скорочення деяких виробництв (хімічна промисловість, машинобудування) у короткостроковому періоді, що дещо знизить базу оподаткування і надходження до бюджету.

Здобутки: часткова компенсація втрати бюджетних надходжень від скасування мит у торгівлі з ЄС поверненням до тарифного регулювання у торгівлі з країнами, з якими раніше практикувалася вільна торгівля, а також зростанням виробництва за рахунок припливу європейських інвестицій і модернізації виробництв у довгостроковій перспективі.

Необхідні перетворення у бюджетній системі України: пошук нових джерел бюджетних доходів у короткостроковому періоді.

Сценарій 4 – приєднання України до Європейського економічного простору (ЄС, Норвегія, Ісландія і Ліхтенштейн) (вільна торгівля товарами і послугами, взаємне визнання технічних норм і стандартів, повна лібералізація руху факторів виробництва, гармонізація економічних політик, право участі (на умовах співфінансування) у низці бюджетних проєктів ЄС фактично в усіх сферах (крім регіонального розвитку і сільськогосподарської політики) тощо, але без упровадження спільної митної політики).

Загрози: а) істотне скорочення бюджетних доходів від мит за рахунок скасування митно-тарифних бар’єрів у торгівлі з ЄС і країнами ЄАВТ, крім Швейцарії; б) скорочення деяких виробництв у короткостроковому періоді, що дещо знизить базу оподаткування і надходження до бюджету; в) необхідність сплачувати до бюджету ЄС внески на участь країни у проєктах (програмах) ЄС у розмірі, що відповідає частці держави у ВВП ЄС і цієї держави (у нашому припущенні – України) разом узятих [2, с. 194].

Здобутки: а) збільшення припливу іноземного (європейського) капіталу і прискорення модернізації українських підприємств, у тому числі за рахунок можливості брати участь у проєктах і програмах ЄС, що у середньо- і довгостроковій перспективі зумовить підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки, прискорення темпів економічного зростання і, відповідно, збільшення бюджетних надходжень; б) збереження можливості проводити митно-тарифне регулювання (включаючи формування ЗВТ) у торгівлі з третіми країнами.

Необхідні перетворення у бюджетній системі України: пошук нових джерел бюджетних доходів для компенсації скорочення митних зборів і сплати внесків на участь у програмах ЄС.

Сценарій 5 – повноправне членство в ЄС.

Загрози: а) скорочення деяких виробництв у короткостроковому періоді, що дещо знизить базу оподаткування і надходження до бюджету; б) втрата 75 % митних зборів у торгівлі з усіма третіми країнами, які тепер спрямовуватимуться у бюджет ЄС; в) повна втрата бюджетних доходів від мит у торгівлі з ЄС; г) необхідність сплачувати з національного бюджету до бюджету ЄС щорічні внески так званих ресурсів ПДВ і ВНД (див. вище) у розмірі близько 0,8 % ВВП України; д) втрата суверенітету у формуванні зовнішньоторговельної політики на користь інституцій ЄС, включаючи скасування фінансових засобів захисту торгівлі України (антидемпінгових і компенсаційних мит), припинення дії угод про лібералізацію торгівлі з третіми країнами (зона вільної торгівлі з СНД і т. ін.), що зменшить надходження до національного бюджету.

Здобутки: а) збільшення припливу іноземного (європейського) капіталу і прискорення модернізації українських підприємств за рахунок формування спільного ринку з ЄС, повного скасування обмежень на рух факторів виробництва, отримання кращого доступу до ринків третіх країн (на основі договірної бази ЄС), використання бюджетних ресурсів ЄС і т. ін., що у середньо- і довгостроковій перспективі сприятиме підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної економіки, прискоренню темпів економічного зростання і, відповідно, збільшенню бюджетних надходжень; б) зростання надходжень до бюджету внаслідок гармонізації систем непрямого і частково прямого оподаткування зі стандартами ЄС

(зокрема, за рахунок акцизних зборів); в) отримання до національного бюджету з бюджету ЄС трансфертів на реалізацію сільськогосподарської політики ЄС і політики згуртування (регіональної); г) можливість отримувати з бюджету ЄС до національного бюджету тимчасові компенсації, пов'язані зі зростанням видатків національного бюджету у перші роки після вступу в ЄС (розмір і порядок виплати компенсацій встановлюються на передвступних переговорах).

Як перевагу слід також виокремити те, що за умов збереження структури бюджетних видатків ЄС Україна, яка є відносно "бідною" й аграрною державою, має всі шанси стати нетто-реципієнтом ресурсів єдиного бюджету, тобто сплачуватиме до нього значно менше коштів, ніж отримуватиме [2, с. 485].

Необхідні перетворення у бюджетній системі України: а) пошук нових джерел бюджетних доходів у короткостроковому періоді для компенсації скорочення надходжень від митних зборів і сплати внесків до бюджету ЄС; б) впровадження єдиних методик ЄС для розрахунку показників бази ПДВ і ВНД; в) гармонізація систем непрямого (ПДВ і акцизи) і частково прямого оподаткування до стандартів ЄС; г) розроблення нових (згідно з вимогами ЄС) національних програм регіонального розвитку, розвитку сільської місцевості, підтримки фермерських господарств тощо для забезпечення освоєння трансфертів з бюджету ЄС.

Зауважимо, що всі форми інтеграції з ЄС неодмінно зумовляють видатки на адаптацію національних систем до стандартів Союзу у формі апроксимації законодавства, реформування вразливих (з низькою конкурентоспроможністю) галузей економіки, механізмів соціального захисту тощо. І, закономірно, більш амбітні інтеграційні цілі лягають важчим тягарем на бюджет держави, що інтегрується. Інформаційно-технічна і пряма фінансова підтримка, яка надається Європейським Союзом таким державам, лише частково долає ці труднощі.

Таким чином, проведений SWOT-аналіз наслідків альтернативних форм відносин між Україною та ЄС для бюджетної системи нашої держави дає змогу стверджувати про те, що найбільші переваги в усіх часових вимірах дає повноправне членство в цій організації. Однак з урахуванням низької конкурентоспроможності економіки України ця перспектива може виявитися згубною для неї у коротко- і середньостроковому періодах. Тому формою відносин з ЄС, що найбільше відповідає інтересам нашої держави як з бюджетно-фінансових, так і з економічних позицій, сьогодні, на нашу думку, є інтеграція до Європейського економічного простору. Та, зважаючи на відсутність взаємного інтересу сторін у розвитку такої форми співробітництва, максимум, на що Україна може розраховувати, – це поглиблена ЗВТ з ЄС. Найменш привабливими видаються сценарії митного союзу і збереження статус-кво у відносинах з ЄС.

На наше переконання, Україні слід запозичити в ЄС досвід середньострокового бюджетно-фінансового планування, у рамках якого поряд з деталізованими річними бюджетами затверджувати загальні бюджетні перспективи на декілька наступних років. Одна з переваг цього механізму полягає в тому, що в разі виникнення раптових економічних труднощів є можливість проводити необхідні адаптації бюджетних видатків у межах не одного, а декількох фінансових років шляхом перенесення капітальних видатків за багаторічними програмами інвестиційного характеру на більш ранній термін. Інша перевага – стабілізація такого важливого чинника економічного розвитку, як очікування інвесторів.

Використані джерела

1. Council Decision 2007/436/EC, Euratom of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources // Official Journal of the European Union. – 2007 (23.06). – L. 163. – P. 17–21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/documents/eu_financing_system_en.htm#table-1_1.
2. Бояр А. О. Бюджетний процес у Європейському Союзі: монографія / А. О. Бояр. – Луцьк: Вежа-Друк, 2012. – 524 с.
3. Budget on line "Line-by-line" 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>.
4. Оцінка наслідків угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС / Міжнародний центр перспективних досліджень; керівник проекту: О. Шумило. – К., 2007. – 320 с.