

Кулай А.В.,

к.е.н.,

доцент кафедри фінансів та оподаткування,  
Східноєвропейський національний університет  
імені Лесі Українки

## МЕХАНІЗМИ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ КОНВЕРГЕНЦІЇ В ЄС

**Анотація.** У статті розглянуті науково-практичні аспекти конвергенції бюджетних та податкових взаємовідносин в ЄС. Досліджено механізми активізації бюджетно-податкової конвергенції їхнього впливу на соціально-економічний розвиток країн – членів ЄС з використанням системно-синергетичного підходу.

**Ключові слова:** Європейський Союз, національні фінансові системи, бюджет, бюджетна підсистема, податкова підсистема, інтеграція, конвергенція, синергетичний ефект.

**Постановка проблеми.** Досить часто аналіз ефективності функціонування фінансових систем різних просторових рівнів здійснюється за окремими їхніми складовими. Дослідження бюджетної і податкової компоненти наднаціональної фінансової системи ЄС у їх синергії, може суттєво збільшити синергетичний ефект щодо конкурентоспроможності системи в цілому. Тому виникає необхідність комплексного підходу до вивчення дії механізмів бюджетно-фінансової конвергенції. Саме використання системно-синергетичної моделі дослідження забезпечує, по-перше, на основі правильного визначення потреб та інтересів системи, що трансформується, виведення її на власні напрями трансформації; по-друге, виявлення еволюції системи на базі принципів самоорганізації та самоуправління; по-третє, взаємодію та взаємодопомогу з іншими відкритими системами і навколишнім середовищем; по-четверте, створення трансформаційного потенціалу в самій системі за рахунок безперервної взаємодії її компонентів [1, с. 215]. Дослідження процесів розвитку фінансових систем ЄС із використанням системно-синергетичної моделі можливе за умови вивчення бюджетної та податкової компоненти у їх безперервній взаємодії, що набуває особливого значення в умовах глобалізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Процеси конвергенції бюджетних та податкових взаємовідносин ЄС досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені: Б. Брейсвел, В. Білорус, Л. Воронова, І. Заверуха, Т. Кошук, В. Макогон, В. Мельник, О. Орлюк, М. Спенс, А. Погорлецкий та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Бюджетна і податкова підсистеми займають центральне місце в структурі фінансової системи ЄС. Відокремленість цих підсистем або неоднчасне їх реформування не може забезпечити ефективного функціонування фінансових систем та їх позитивного впливу на економіку країни. Такий комплексний, міждисциплінарний підхід до дослідження даного питання забезпечить усесторонній аналіз процесів конвергенції фінансових систем ЄС і дасть можливість запобігти явищам ентропії.

**Мета статті** – розкрити взаємодію механізмів бюджетно-податкової конвергенції в ЄС, проаналізувати вплив процесів бюджетно-податкової конвергенції на досягнення синергетичного ефекту щодо зростання національних економік, а

також з урахуванням результатів досліджень зарубіжних вчених та інституціональних науково-практичних розробок ЄС визначити основні напрями активізації застосування механізмів конвергенції і взаємодії бюджетно-податкових взаємовідносин в ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** З правової точки зору, поняття податкової системи не є тільки категорією податкового права, вона має комплексне, граничне положення на стику бюджетного і податкового права, що з одного боку регулює відносини з надходження коштів до бюджетів, а з іншого – це фактично відносини формування дохідної частини бюджетів, які регулюються бюджетним правом. Звичайно, у більшості випадків використовуються бланкетні бюджетні норми, які не деталізують особливостей надходження до бюджетів доходів у вигляді податків і зборів. Водночас використання податків і зборів передбачає закріплення їх за певними видами бюджетів або розподіл коштів між відповідними бюджетами, що вже реалізується через об'єднання бюджетних і податкових норм [2, с. 318].

Бюджетна і податкові підсистеми за оцінкою ступеня впливу механізмів конвергентності на національні фінансові системи, як на наш погляд, одні із самих проблемних підсистем щодо конвергентного впливу, з причин фінансової гарантії суверенності держав – членів ЄС. Бюджетна підсистема ЄС тісно пов'язана із національними бюджетними системами країн-членів, країн асоційованих членів ЄС та всіма іншими підсистемами, щодо якої застосовуються і мають конвергентний вплив механізми конвергенції всіх, не тільки фінансових, але й в цілому економічних підсистем. Характерною особливістю ЄС, на відміну від інших інтеграційних об'єднань світу, є наявність важливого наднаціонального інституту – бюджету ЄС, за участю якого здійснюється конвергенція національних бюджетних систем не тільки країн – членів ЄС, а і країн з якими ЄС здійснює економічну співпрацю. За великим рахунком, понад 90% видатків бюджету ЄС (за винятком видатків на утримання наднаціональних інститутів управління ЄС) є фінансовим ресурсом наднаціонального регулювання економіки цього найпотужнішого в економічному сенсі інтеграційного об'єднання світу. Не менш важливим інструментом конвергентного впливу бюджетної підсистеми є інструменти формування дохідної частини бюджету ЄС.

Аналізуючи процес бюджетної консолідації як невід'ємної складової бюджетної політики ЄС В. Макогон акцентує увагу на проблемі зменшення вразливості бюджету і допомозі країнам у підготовці до довгострокових бюджетних проблем, пов'язаних зі старінням населення. Країни ЄС у зв'язку з цим повинні покращувати свої бюджетні позиції шляхом обмеження державних витрат, а не через збільшення податків; забезпечити ефективність державних фінансів, зокрема знизити загальне податкове навантаження і зміцнити податкову координацію

на рівні країн Європейського Союзу [3, с. 40]. Учений звертає увагу на необхідність комплексного застосування механізмів конвергентного впливу і, зокрема, бюджетного регулювання і податкової гармонізації.

Серед механізмів конвергентного впливу на національні бюджетні підсистеми країн – членів ЄС пріоритетними є інструменти здійснення бюджетного процесу, які включають бюджетне регулювання і бюджетне вирівнювання, що застосовуються при плануванні і прогнозуванні доходів і витраток бюджету ЄС. Механізм бюджетного регулювання як один із найважливіших інструментів конвергентного впливу на вирівнювання фінансової спроможності національних бюджетних підсистем застосовується в бюджетному процесі ЄС за доходами і витратками бюджету ЄС. Регулювання, що проводиться з метою вирівнювання фінансової спроможності національних бюджетів, відбувається в процесі взаємин країн-членів за доходами бюджету ЄС.

Еволюція фіскальних взаємовідносин в ЄС, незважаючи на нетривалий період – майже 60 років, має досить різносторонню історію становлення і розвитку наднаціональної фінансової системи унікального інтеграційного об'єднання з ознаками федерального наднаціонального утворення. Бюджетна система нинішнього ЄС пройшла шлях від традиційного об'єднання, яке здійснювало свою спільну діяльність за рахунок внесків держав членів [4], до об'єднання з наднаціональними бюджетом, валютно-кредитною системою та спільною валютою. Постійно змінюються механізми формування доходів та фінансування витраток бюджету ЄС – відрахування від податків, запровадження власних доходів, внески до бюджету залежно від рівня економічного розвитку країн (відрахування залежно від обсягу ВВП) [5], рамкові програми фінансування та інші механізми фіскальних взаємовідносин.

Важливими в системі механізмів бюджетної конвергенції належить витраткам бюджету ЄС і національних бюджетів, за допомогою яких, в результаті перерозподілу доходів бюджету ЄС, забезпечується бюджетне вирівнювання фінансової спроможності національних бюджетів, причому воно здійснюється безпосередньо в усіх ланках національних бюджетних систем – центральних і місцевих бюджетах усіх рівнів. За участю витраток відбувається замкнутий цикл бюджетних взаємин Спільноти і національних країн, де доходи бюджету ЄС як частка від перерозподілу, через відповідні бюджети, національних ВВП, формують витратки бюджету ЄС, які в результаті перерозподілу стають доходами національних бюджетів усіх рівнів і забезпечують функцію конвергентного вирівнювання фінансових ресурсів, а відповідно, і фінансової спроможності національних фінансових систем (рис. 1).

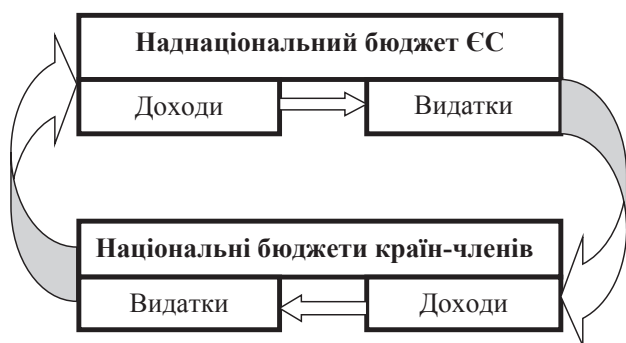


Рис. 1. Схема перерозподілу коштів бюджету ЄС і національних бюджетів країн-членів

Дія механізму конвергенції бюджетних підсистем ЄС у частині витраток здійснюється шляхом фінансування витрат соціально-економічного характеру за рахунок спільних коштів з бюджету ЄС та структурних фондів, які здебільшого формуються за рахунок бюджету ЄС і мають програмно-цільове призначення в частині реалізації регіональної політики щодо подолання нерівностей. Основними напрямками конвергенції упродовж уже більше 30 років залишаються прискорені темпи збільшення ВВП на душу населення, збереження діючих і створення нових робочих місць (зниження рівня безробіття) та розвиток інфраструктури країн-членів, які мають значні дисбаланси соціально-економічного розвитку.

У період реалізації рамкових перспектив (1988–2008 років) вносилися корективи до бюджетної реформи («пакет Делора-II» та ін.) і суттєво збільшувалися обсяги бюджетних асигнувань на заходи з конвергенції соціально-економічного розвитку, адже ефективність фінансових механізмів щодо подолання розриву між країнами в ЄС була малоефективною. Фінансово-економічні кризи в умовах глобалізації продовжували збільшувати розрив між промислово розвинутими країнами та країнами, що розвиваються. Не винятком були і країни ЄС, де особливо проявилися дивергенційні явища в період світової фінансової кризи 2008 і наступних років, які призвели до зниження рівня ВВП на одного жителя в цілому по ЄС-27 за період 2008–2010 років на 2,4%, зниження допустили 10 країн, а 11 країн мають його значення нижче індексу периферійності (75% від ВВП на одного жителя ЄС-27). Національні податкові підсистеми в узагальнюючому вигляді включають податки, збори, мита та інші загальнообов'язкові платежі бюджету та державних фондів, законодавче забезпечення, механізми адміністрування та інституціональне забезпечення (наявність адміністративних інституцій). За аналогією структури фінансової системи, у тому числі бюджетної підсистеми ЄС, податкова підсистема ЄС мала б включати національні податкові підсистеми і наднаціональну податкову систему. Тоді логічним постає питання – чи є в ЄС наднаціональна податкова підсистема? У переважній більшості наукових досліджень це питання просто не розглядається, а якщо висвітлюється, то лише з точки зору окремих спільних структурних складових. Водночас варто зауважити, що ЄС як наднаціональний орган має власний бюджет, що включає незначну кількість зборів, мит, інших платежів бюджету (власні доходи) та здійснює їх законодавче забезпечення, а функції адміністрування передані національним інституціям, тому є всі підстави для розгляду інтегрованої податкової підсистеми як наднаціонального інституту ЄС.

Конвергенція у сфері податкових взаємовідносин здійснюється, як і в інших підсистемах фінансової системи ЄС, серед країн-членів на національному і наднаціональному рівнях, основними механізмами яких є застосування:

- однотипних процедур та умов адміністрування податкових та інших бюджетних надходжень національних бюджетів;
- диференційованих ставок оподаткування і встановлення верхньої межі їхніх розміру, параметрів та умов коригування;
- уніфікованих баз оподаткування.

Розширення зв'язків національних податкових підсистем, як зближення основних принципів оподаткування і підходів до формування національних фіскальних політик у першу чергу перебувають під безпосереднім впливом зовнішніх факторів глобалізації та міждержавного співробітництва різних країн, а саме міжнародної податкової конкуренції та європейської податкової гармонізації. Загострення економічної конкуренції

серед країн – членів ЄС призвело до поглиблення процесу уніфікації національних податкових систем за складом, структурою, механізмами справляння основних податків.

Гармонізація як процес зближення національних податкових підсистем передбачає координацію оподаткування з урахуванням національних особливостей країн-членів, що і є основною відмінністю від податкової уніфікації. Гармонізація податкового законодавства, в переважній більшості напрямів діяльності відповідних інституцій, спрямована на подолання або запобігання негативним явищам податкової конкуренції, яка в умовах глобального ринку досить часто є інструментом ухилення від сплати податків або недобросовісної (чорної) конкуренції на ринку товарів, послуг і капіталів. А. Погорлецкий розвинув концепцію поділяє на два етапи, де перший – це багатосторонні податкові угоди щодо координації податкових взаємовідносин (1940–1990 рр.) – початок розвитку європейської податкової гармонізації, а другий етап – це період скоринорованої боротьби зі згубною податковою конкуренцією і початок гармонізації прямих податків (1990 р. – по теперішній час) [6].

Водночас варто зазначити, що процеси гармонізації податкових систем були невід’ємною частиною економічних основ заснування ЄС. Римський Договір про заснування Європейської спільноти (1957 р.) передбачав низку заходів нормативно-правового характеру щодо врегулювання спільних конвергентних дій держав-членів у частині як прямого, так і непрямого оподаткування, які стали основою функціонування спільного ринку ЄС. Визначено, зокрема, заборону накладання будь-яких податків на продукцію інших держав-членів, які за своєю суттю надають непрямий захист іншій продукції, встановлювати податки на продукцію інших держав, що прямо або опосередковано перевищують податки, встановлені на подібну продукцію власного виробництва, тощо [7]. Договір передбачав розробку і застосування низки заходів, спрямованих на гармонізацію систем непрямого оподаткування країн-членів, а пізніше наявність ПДВ у податковій системі стала обов’язковою умовою вступу до Європейської Економічної Спільноти.

Міжнародний досвід реформування національних фінансових систем зорієнтований на два основні напрями їх гармонізації прямого оподаткування і пріоритетності непрямих податків. Пріоритетними за обсягами надходжень та дієвістю механізмів впливу прямого оподаткування на національні економіки продовжують залишатися податки на доходи фізичних осіб, податок на прибуток (корпоративний податок) та інші. Водночас гармонізація в частині прямого оподаткування сконцентрована здебільшого на податках, які безпосередньо залежні від руху капіталу: податок на операції з капіталом та податки на відсотки і дивіденди. Разом з тим у питаннях гармонізації прямого оподаткування, на відміну від непрямого, більшою мірою надано пріоритет фіскальному суверенітету країн-членів і воно віднесене до регламенту національних законодавчих систем [8]. В умовах інтеграції зазначене зобов’язує країни-члени більш гнучко застосовувати національні механізми інституційного регулювання прямого оподаткування.

Вищий рівень гармонізації національних податкових підсистем в ЄС досягається в результаті застосування механізмів конвергенції непрямих податків, зокрема ПДВ та акцизів, що системно здійснюються згідно з Договором про функціонування ЄС та відповідними Директивами. ПДВ у країнах ЄС адмініструється за єдиними правилами, визначеними Директи-

вою Ради «Про спільну систему податку на додану вартість», прийнятою 28 листопада 2006 року, якою, внесені зміни та поправки до Директиви Ради «Про гармонізацію законодавства Держав-членів про податки з обороту», де встановлено, що принцип спільної системи ПДВ передбачає застосування до товарів та послуг загального податку на споживання, точно пропорційного ціні товарів і послуг, незалежно від числа операцій у рамках процесу виробництва та збуту до моменту нарахування податку [9]. Прийняття єдиних правил дає можливість застосувати в рамках ЄС всі три вище зазначені інструменти механізму конвергенції національних податкових підсистем, як одного із основних важелів регулювання конкуренції на ринку товарів ЄС.

Еволюція становлення і застосування наднаціональних механізмів конвергенції податкових і бюджетних національних підсистем ЄС має комплексну взаємодію – податкове регулювання обумовлюється потребами у наднаціональних і національних бюджетних ресурсах, а фіскальні взаємовідносини між бюджетами всередині ЄС регулюють фінансову спроможність конвергентного розвитку соціально-економічного розвитку країн. Звичайно, основним завданням ЄС для успішного функціонування спільних інтеграційних ринків (товарного, фондового, кредитного та ін.) є прискорений розвиток країн з менш розвинутою економікою за рахунок фінансових ресурсів високорозвинених країн з метою максимального досягнення синергетичного ефекту за аналогією  $7+2=10$ . Тобто національні фінансові ресурси (7) плюс кошти бюджету і фондів ЄС (2) мають не лише бути рівними за обсягами, а дати приріст (+1). За цією моделлю дії механізмів бюджетно-фінансової конвергенції синергетичний ефект буде досягнуто за умови приросту ВВП в розрахунку на одного мешканця, що відкриває нові можливості для збільшення доходів національних і наднаціонального бюджетів.

Незважаючи на серйозні труднощі і проблеми післякризового періоду, більшості країнам у 2008–2014 роках вдалося зберегти, хоча і нижчі ніж у 2007 році, темпи приросту ВВП на одного мешканця, а також випереджуючі темпи у країнах, які приєдналися до ЄС у 2004 і 2007 роках. Зокрема, Болгарія, Чехія, Естонія, Латвія, Угорщина, Румунія, Словаччина і Хорватія індекс середнього темпу приросту ВВП на одного мешканця мали у 2000–2005 рр. від 2,08 до 2,87 при відповідному показнику таких країн, як Німеччина, Франція, Італія, Велика Британія: 1,46–1,59. У період 2005–2014 рр. зазначені вище країни забезпечили приріст цього показника, крім Італії і Чехії, де допущено зниження на 0,02 пункту [10].

**Висновки.** Застосування регулятивних механізмів є водночас фіксованими критеріями конвергентності національних фінансових систем країн-членів і наднаціональної фінансової системи ЄС. Як бачимо, механізми фінансової конвергенції мають комплексний характер, їхня дія одночасно поширюється не тільки на бюджетну і податкову підсистему, а також валютно-кредитну систему та фондовий ринок ЄС, яка в процесі економічної інтеграції для здійснення регулятивних функцій вимагає розбудови валютно-кредитних і фінансових інститутів: створення Європейської системи центральних банків, запровадження спільної валюти, валютної інтервенції, валютно-кредитного регулювання, розширення взаємного кредитування за рахунок спільних кредитних фондів та ін., які у свою чергу тісно пов’язані із розвитком міжнародного фінансового ринку.

Дія механізмів бюджетно-податкової конвергенції ЄС в умовах посилення глобалізаційного впливу та зростання ризи-



ків особливо на кредитно-фондових ринках набуває особливої актуальності. Гармонізація податкових підсистем у поєднанні з механізмами бюджетного регулювання і вирівнювання забезпечує пом'якшення негативного впливу періодично зростаючих ризиків та шоків на світових і регіональних фінансових ринках. Зазначене можна забезпечити за умови гармонізації ставок оподаткування, включаючи оподаткування транснаціональних компаній, стабільності бюджетних соціальних видатків, фінансування бюджетної підтримки економічної діяльності і в першу чергу – галузей національної економіки (малий і середній бізнес), а також створення сприятливих інвестиційних умов для транснаціональних компаній. Тільки політика комплексної підтримки конкурентоспроможності національних фінансових систем спроможна забезпечити отримання синергетичного ефекту, що має вирішальне значення для економіки будь-якої країни.

#### Література:

1. Білоус В.С. Синергетика та самоорганізація в економічній діяльності / В. С. Білоус // Навч. посіб. – К. : КНЕУ, 2007. – 376 с.
2. Орлюк О.П., Воронова Л.К., Заверуха І.Б. Фінансова енциклопедія / О.П. Орлюк, Л.К. Воронова, І.Б. Заверуха та ін. // За заг. ред. О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 472 с.
3. Макогон В. Бюджетна політика у країнах ЄС / В. Макогон // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 6. – С. 36-46.
4. Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities (Signed at Brussels, 8 April 1965. Ratification procedures completed on 30 June 1967. Entered into force 1 July 1967) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aei.pitt.edu/5202/>.
5. Treaty amending Certain Budgetary Provisions (Luxembourg, 22 April 1970) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/93a76f6b-b740-40f0-8b30-2c7c25fa625d/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/93a76f6b-b740-40f0-8b30-2c7c25fa625d/publishable_en.pdf).
6. Погорлецкий А.И. Конвергенция национальных налоговых систем / А.И. Погорлецкий // Вестник СПбГУ. – 2005. – Серия 5. – Вып. 2. – С. 65-73.
7. The Treaty of Rome, 25 March 1957 (article 90 – 93) [Електронний

ресурс]. Режим доступу : [http://www.epg.acp.int/fileadmin/user\\_upload/rometreaty2.pdf](http://www.epg.acp.int/fileadmin/user_upload/rometreaty2.pdf).

8. Barry Bracewell-Milnes. The Cost of Harmony / В. Bracewell-Milnes // INTERTAX. – 2004. – Vol. 32. – Issue 10.
9. Про спільну систему податку на додану вартість. Рада Європи; Директива, Перелік, Міжнародний документ від 28.11.2006 № 2006/112/ЄС. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_928](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_928).
10. World Bank GDP per capita (current US\$) [Electronic recourse]. – Access mode : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP>. CD; European Union – GDP per capita (current US\$) [Electronic recourse]. – Access mode : <http://www.indexmundi.com/facts/european-union/gdp-per-capita>.

#### Кулай А.В. Механізми бюджетно-налогової конвергенції в ЄС

**Анотація.** В статті рассмотрені науково-практичні аспекти конвергенції бюджетних і податкових відносин в ЄС. Исследовані механізми активізації бюджетно-налогової конвергенції їх вплив на соціально-економічне розв'язання країн – членів ЄС з використанням системно-синергетичного підходу.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, національні фінансові системи, бюджет, бюджетна підсистема, податкова підсистема, інтеграція, конвергенція, синергетичний ефект.

#### Kulai A.V. Mechanisms of the fiscal convergence in the EU

**Summary.** The article is focused on the theoretical and practical aspects of the budgetary and fiscal convergence in the EU relations. The mechanisms of the fiscal convergence activation of the EU relations' impact on the member countries socio-economic development, using the system-synergetic approach, were investigated.

**Keywords:** European Union, national financial systems, budget, budgetary subsystem, tax subsystem, integration, convergence, synergetic effect.