

МОДЕЛІ ФІНАНСУВАННЯ БЮДЖЕТУ МІЖДЕРЖАВНОГО ІНТЕГРАЦІЙНОГО УГРУПОВАННЯ

АНОТАЦІЯ. Запропонована стаття є результатом емпіричного аналізу бюджетних систем понад двох десятків інтеграційних угруповань світу. У ній синтезовано три базові моделі фінансування наднаціональних бюджетів: «система внесків», «система прямих податкових зборів» і «змішана система». Обґрунтовано механізми, переваги та недоліки цих моделей.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: бюджет, дохідна частина, інтеграційне угруповання, модель.

АННОТАЦИЯ. Представленная статья есть результатом эмпирического анализа бюджетных систем более чем двух десятков интеграционных группировок мира. В ней синтезировано три базовых модели финансирования наднациональных бюджетов: «система взносов», «система прямых таможенных сборов» и «смешанная система». Обоснованы механизмы, преимущества и недостатки этих моделей.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: бюджет, доходная часть, интеграционная группировка, модель.

ANNOTATION. The proposed article resulted from the empirical analysis of budgetary systems of more than two dozens of international unions. Three basic models of supranational budgets financing are synthesized: «system of contributions», «system of direct tax revenues» and «combined system». Their operational mechanisms, advantages and weaknesses are discussed.

KEY WORDS: budget, budgetary revenues, international union, model of financing.

Постановка проблеми. Формування міждержавних інтеграційних угруповань набуло неабиякого розмаху, починаючи з другої половини ХХ ст. Сьогодні переважна більшість держав світу є учасниками цього процесу, все більше розширюється географія економічної інтеграції. Тому дослідження та наукове обґрунтування різних аспектів функціонування міждержавних інтеграцій-

них об'єднань не втрачає актуальності, особливо коли йдеться про такі малодосліджені сторони інтеграції як її фінансове забезпечення.

Аналіз останніх досліджень. Питанням формування і структуризації бюджетів інтеграційних угруповань у вітчизняному науковому доробку приділяється вкрай мало уваги. У деяких працях проводиться лише емпіричний аналіз дохідної частини бюджету Європейського Союзу (ЄС) [1; 2]. Не набагато далі просунулись у цьому питанні і зарубіжні вчені. Робіт, де здійснюється характеристика, оцінка, критичний аналіз систем фінансування бюджетів діючих інтеграційних об'єднань (переважно ЄС) є досить багато (див., наприклад, [3; 6; 11]). Натомість синтез універсальних теоретичних положень щодо систем фінансування наднаціональних бюджетів чи обґрунтування їх елементів є фрагментарними і здійснюються у контексті ширших за змістом підходів і теорій, зокрема бюджетування міжнародних організацій [8], теорії фіскального федералізму [5; 9; 10] і теорії національних витрат і здобутків [7]. Перелічене вище і створило необхідне методологічне підґрунтя для нашого дослідження, а його емпіричною базою слугувала інформація про механізми фінансування 23 діючих інтеграційних формувань світу, що була отримана переважно з їх бюджетної документації.

Постановка завдання. Виходячи з зазначених міркувань, метою дослідження є синтез і обґрунтування теоретичних моделей фінансування бюджетів міждержавних інтеграційних угруповань.

Виклад основного матеріалу. Аналіз дохідних частин бюджетів низки міждержавних інтеграційних угруповань¹ дає підстави стверджувати про існування трьох моделей фінансування їх

¹ А саме: Європейського Союзу (ЄС), Асоціації націй південно-східної Азії (англ. скороч. ASEAN), Ради країн Перської затоки (англ. скороч. GCC), Східноафриканського співтовариства (англ. скороч. EAC), Центральноамериканської інтеграційної системи (ісп. скороч. SICA), Економічного і монетарного співтовариства Центральної Африки (фр. скороч. CEMAC), Спільного ринку країн південного конуса (ісп. скороч. MERCOSUR), Південноафриканського митного союзу (англ. скороч. SACU), Західноафриканського економічного і монетарного союзу (фр. скороч. WAEMU), Європейської асоціації вільної торгівлі (англ. скороч. EFTA), Євразійського економічного співтовариства (ЄврАзЕС), Митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану (МСПБК), Союзної держави Росії та Білорусі, Південноафриканського співтовариства розвитку (англ. скороч. SADC), Карибського співтовариства (англ. скороч. CARICOM), Союзу південноамериканських націй (ісп. скороч. UNASUR), Андського співтовариства (ісп. скороч. CAN), Організації східно-карибських держав (англ. скороч. OECS), Спільного ринку Східної і Південної Африки (англ. скороч. COMESA), Економічного співтовариства держав Західної Африки (англ. скороч. ECOWAS), Центральноєвропейської зони вільної торгівлі (англ. скороч. CEFTA), Зони вільної торгівлі арабських країн (англ. скороч. GAFTA), Зони вільної торгівлі Південної Азії (англ. скороч. SAFTA).

діяльності: 1) сплата державами-членами попередньо встановлених внесків, що сплачуються з національних бюджетів («система внесків»); 2) упровадження наднаціональних прямих податкових зборів («система прямих зборів»); 3) змішана система, що поєднує елементи двох попередніх.

Фінансування доходних частин бюджетів за **системою внесків** може здійснюватись у прив'язці (як відсоток) до розміру річного бюджету або до певного макроекономічного показника. Тому, цю модель можна диференціювати на «просту» і «зважену», відповідно.

Графічно зміст «простої» системи внесків для інтеграційного угруповання з трьох держав зображено на рис. 1.

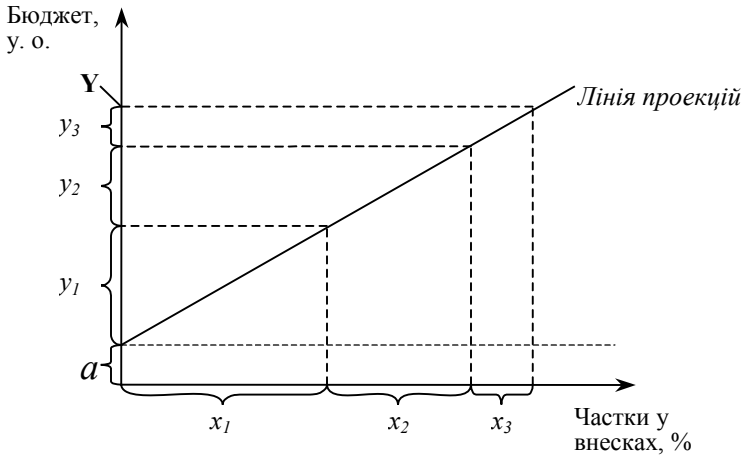


Рис. 1. Сплата державами внесків, зафіксованих як % до бюджету

Згідно з цією моделлю бюджетне планування здійснюється від видатків. Тобто встановлюється (законодавчо фіксується) плановий обсяг видатків, фінансування якого здійснюється за формулою:

$$Y = a + \sum_{i=1}^n y_i(x_i), \quad (1)$$

де Y — плановий розмір видатків і, відповідно, доходів; a — інші («невнескові») надходження до бюджету; n — кількість держав-членів угруповання; x_i — зафіксована правовими актами угруповання

вання відсоткова частка¹ держави i у фінансуванні «непогашених» видатків, тобто тієї частини бюджету, що не покривається іншими («невнесковими») бюджетними доходами, причому

$$\sum_{i=1}^n (x_i) = 100 \% ; y_i (x_i) — \text{обсяг внесених державою } i \text{ до бюджету}$$

коштів, що розраховуються за формулою $y_i = \frac{x_i}{100} \times (Y - a)$.

До «невнескових» джерел бюджетних доходів можуть належати: штрафні санкції за порушення законодавства інтеграційного угруповання; залишки коштів з попередніх фінансових років; доходи від діяльності установ та органів угруповання; податкові збори з працівників органів та установ угруповання; донорські внески від третіх осіб, держав чи міжнародних організацій; внутрішні та зовнішні позики та ін.

Фінансування за «зваженою» системою внесків передбачає також сплату державами-членами внесків, розрахованих, однак, за іншою методикою. Їх розміри встановлюються з урахуванням частки держави у певному сукупному макроекономічному параметрі (МЕП) усіх держав угруповання за певний період часу². Таким параметром може бути ВВП³, валовий національний дохід (ВНД)⁴, розмір дохідної частини національного бюджету, база оподаткування (сукупна або за певними податками⁵) тощо⁶.

Бюджетне планування за «зваженою» системою внесків у всіх угрупованнях, де вона застосовується, також здійснюється від видатків. Змінною, що визначається щорічно на етапі затвердження бюджету, є відсоткова ставка відрахувань від МЕП (X), яка розраховується за формулою:

¹ У різних угрупованнях «логіка» встановлення цих часток відрізняється. Так, в ASEAN, GCC, EAC, SICA, CEMAC, MERCOSUR вони для усіх держав-членів є рівними; в EFTA, CEFTA, SADC, UNASUR розраховуються пропорційно до частки кожної з держав у їх сукупному ВВП; в ЄврАзЕС і МСРБК — пропорційно до кількості голосів кожної з держав-членів у керівних органах об'єднання.

² Це можуть бути прогнозні показники МЕП на плановий фінансовий рік (практика ЄС), середньоарифметичні фактичні показники на три роки, що передували плановому, (практика EFTA) тощо.

³ Практика EFTA, CARICOM, SADC.

⁴ Практика ЄС.

⁵ В ЄС частина внесків держав-членів до спільного бюджету розраховується у прив'язці до бази ПДВ.

⁶ В окремих випадках прив'язку можна здійснювати до таких параметрів, як обсяг торгівлі (експорту) з партнерами по блоку (якщо ціль угруповання — лібералізація внутрішньої торгівлі між державами), обсяг золотовалютних резервів чи монетарна база держави (якщо ціль — макроекономічна стабілізація у регіоні), обсяг зовнішньоторговельного обороту (якщо ціль — спільна зовнішньоторговельна політика) і т. ін.

$$X = \frac{Y - a}{\sum_{i=1}^n (MEП_i)}, \quad (2)$$

де Y — розмір бюджету у плановому фінансовому році; a — «невнескові» надходження до бюджету; n — кількість держав-членів угруповання; $MEП_i$ — значення МЕР для держави i у періоді, що береться за основу.

Варто звернути увагу на те, що межа між «простою» і «зваженою» системами внесків є досить умовною. Вони дадуть той самий результат, якщо частки держав-членів у фінансуванні бюджету у рамках «простої» системи будуть розраховуватись пропорційно до того самого МЕР, що береться за основу у «зваженій» системі. Тільки у першому випадку внески будуть розраховані як відсоткові частки держав у спільному бюджеті, а в другому — як частка (єдина для усіх) від МЕР, яку вони сплачують до бюджету¹. На практиці, однак, використання у «простій» системі принципу пропорційності до певного МЕР застосовується далеко не завжди (див. вище).

Внески як за «простою», так і за «зваженою» системами сплачуються як прямі бюджетні трансферти з національних бюджетів згідно з порядком, встановленим правовими актами угруповання. У бюджетних моделях такого типу можна передбачати максимальне (верхнє) чи мінімальне (нижнє) обмеження на видатки (доходи)² або на темпи приросту щорічних видатків³.

Головна перевага «внескової» системи фінансування наднаціонального бюджету (у разі планування від видатків) — мінімізація ймовірності виникнення дефіциту (профіциту) бюджету залежно від макроекономічної ситуації у державах-членах. Такі явища можуть виникати лише у разі значних похибок при плановому розрахунку показника a (інші доходи) або (дефіцит) при невиконанні своїх фінансових зобов'язань певними державами. Для

¹ Уявімо, наприклад, що у митному союзі трьох держав сукупний ВВП становить 100 умовних одиниць (у.о.), при чому на першу державу припадає 10, другу — 30, третю — 60 у.о. Річний бюджет митного союзу — 2 у.о. При плануванні від видатків і розрахунку внесків за «простою» системою держави сплатять до бюджету пропорційно до їх частки у сукупному ВВП, тобто відповідно по 0,2; 0,6 і 1,2 у.о. (10, 30 і 60 %). При застосуванні «зваженої» системи держави-члени повинні будуть сплатити 2 % (2/100) свого ВВП до спільного бюджету, тобто ті ж самі обсяги.

² Практика ЄС, де максимальний обсяг сукупних платежів держав-членів до спільного бюджету обмежений на рівні 1,23 % ВНД.

³ Практика SADC і ЄС (щодо видатків на сільськогосподарську політику в минулому).

уникнення таких проблем у бюджетному законодавстві угруповання повинні бути прописані як процедури поточного технічного коригування бюджетних параметрів, так і санкції за невиконання державами своїх фінансових зобов'язань щодо внесків. Головний недолік — пряма фінансова залежність угруповання від політичних рішень (волі) його держав-членів.

Друга модель фінансування інтеграційного угруповання передбачає впровадження **прямих податкових зборів**, що повністю чи частково спрямовуються до дохідної частини спільного бюджету. Вона, однак, не передбачає створення спеціалізованих наднаціональних податкових органів, а стягнення відповідних зборів здійснюється податковими органами держав-членів. Бюджетне планування здійснюється від доходів.

За умов впровадження лише одного податкового збору (або припущення, що інші збори незмінні у часі і поглинаються параметром a) бюджетна функція описується лінійним рівнянням:

$$Y = a + b \times X, \quad (3)$$

де Y — планові бюджетні доходи і, відповідно, видатки; a — інші надходження до бюджету; b — ставка оподаткування; X — очікуваний розмір сумарної бази оподаткування. Графічно ця залежність зображено на рис. 2.

Окрім перерахованих у попередній моделі чинників бюджетний дефіцит (профіцит) у «системі прямих зборів» може додатково бути зумовлений макроекономічною нестабільністю економіки країн-членів. Адже надходження за більшістю податків в умовах рецесії знижуються, а в умовах економічного зростання — навпаки. Тому така схема формування наднаціонального бюджету передбачає збільшення ризику його розбалансування. На рис. 2 величини X' і X'' відображають реальні розміри бази оподаткування у певних фінансових роках (на відміну від очікуваного (X)), що породжують, відповідно, дефіцит ($Y - Y'$) і профіцит ($Y'' - Y$) бюджету.

Для спрощення у нашій моделі припускається, що база оподаткування є сумарною, тобто такою, що включає відповідні бази оподаткування усіх держав-членів угруповання. Однак на практиці потрібно розділяти бази оподаткування за кожним з податків у кожній з держав. Адже стягнення зборів здійснюється і контролюється податковими адміністраціями держав-членів, а не єдиним наднаціональним податковим органом.

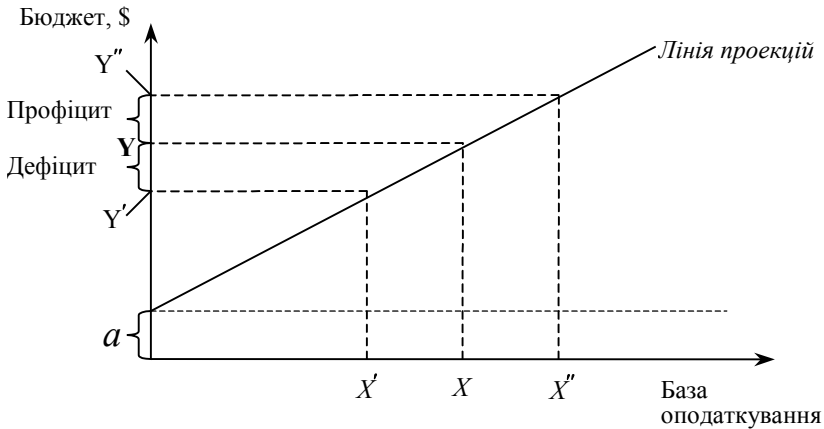


Рис. 2. Впровадження наднаціональних прямих податкових зборів

Якщо бюджет інтеграційного угруповання формується за рахунок кількох наднаціональних зборів, рівняння (3) виглядатиме таким чином:

$$Y = a + \sum_{j=1}^k (b_j \times X_j), \quad (4)$$

де k — кількість наднаціональних податкових зборів; b_j — ставка оподаткування за податковим збором j ; X_j — очікувана сумарна база оподаткування податку j .

Розбиття баз оподаткування за державами-членами (при однаковій ставці оподаткування в усіх державах) видозмінить вираз (4) таким чином:

$$Y = a + \sum_{j=1}^k (b_j \times \sum_{i=1}^n X_{ji}), \quad (5)$$

де n — кількість держав-членів інтеграційного об'єднання; X_{ji} — очікувана база оподаткування податку j у державі i .

Головний недолік системи прямих зборів полягає у високій ймовірності виникнення бюджетного дефіциту, особливо в умовах кризових явищ. Головна перевага — забезпечення автоматичності фінансування¹, тобто зменшення фінансової залежності

¹ Цей принцип відомий також як принцип «власних ресурсів».

угруповання від внутрішніх політичних чинників (держав-членів).

Окрім міркувань автоматичності фінансування впровадження податкових зборів як джерела фінансування спільного бюджету може також бути виправдано бажанням підвищити політичну та фіскальну відповідальність інституцій і посадовців угруповання перед громадськістю за реалізацію ними своїх повноважень. На наднаціональний рівень у такому випадку доцільно передавати ті види зборів, бази яких мають значну територіальну диференціацію та високу мобільність у часі і просторі [5, с. 22]. Такими можуть бути, наприклад, імпортні мита, акцизні збори, податок на додану вартість (його частка), податки на фінансові трансакції¹.

З цих же причин доцільно спрямовувати до спільного бюджету податки чи інші платежі, які є прямим наслідком політик, віднесених до виключних повноважень угруповання (митна політика — імпортні мита, внутрішній ринок і узгодження податків — непрямі податки, вільний рух капіталу — фінансові трансакції, конкурентна політика — стягнення з порушників тощо).

Вершиною розвитку системи прямих зборів може стати *формування податкового союзу*, що тягне за собою створення наднаціональної податкової адміністрації і суттєвої чи повної втрати державами-членами суверенітету у сфері податкової політики. У такому випадку фінансування бюджету угруповання нагадувало б бюджетування федеративних держав².

У *змішаній системі фінансування* бюджету інтеграційного угруповання відбувається поєднання переваг системи внесків і системи прямих зборів. Зокрема, як ефективний спосіб підвищити стійкість у часі, збалансованість і незалежність бюджету зарекомендувало себе запровадження так званого «залишкового» джерела фінансування бюджету³. Він є нічим іншим як «зваженими» за ВНД внесками держав-членів, що розраховуються (коригуються) щорічно з урахуванням розміру видаткової частини бюджету з метою «закрити» непогашену за рахунок інших джерел (у тому числі податкових зборів) частину бюджету.

Точка зору, що змішана система фінансування бюджету інтеграційного угруповання, коли поєднуються власні податкові збори

¹ Імпортні мита є частиною доходів наднаціонального бюджету у ЄС, SACU, СЕМАС; акцизні збори — в SACU; ПДВ — в ЄС; податок на фінансові трансакції планується запровадити в ЄС до кінця поточного десятиліття.

² Прецедентів формування податкового союзу історія міжнародних відносин ще не знала.

³ Практика ЄС.

з внесками держав-членів, є найбільш ефективною, зустрічається і в інших об'єднаннях [4, с. 19].

Висновки. На основі наведеної вище аргументації можна зробити такі висновки:

1) існує три моделі фінансування бюджетів інтеграційних угруповань: «система внесків», «система прямих наднаціональних зборів» і «змішана система». Перша передбачає сплату державами-членами зі своїх національних бюджетів попередньо зафіксованих правовими актами угруповання обсягів коштів, що розраховуються як частка у спільному бюджеті («проста» система внесків) або як відсоткова ставка до певного макроекономічного показника («зважена» система внесків). У рамках другої запроваджуються податкові збори, які повністю або частково спрямовуються безпосередньо до наднаціонального бюджету. Третя модель передбачає поєднання внесків і податкових зборів і, таким чином, створює можливість нівелювання недоліків перших двох моделей та адаптації бюджетного механізму до конкретних особливостей угруповання;

2) рішення щодо вибору моделі фінансування зумовлюється двома головними чинниками. По-перше, це форма інтеграції. Вищі за формою угруповання (спільний ринок, економічний союз) можуть застосовувати різноманітніші схеми фінансування своєї діяльності. Передумови для цього створюють досить широкі повноваження керівних органів об'єднань такого типу та значні фінансові потреби. По-друге, це характерні особливості (соціокультурні, економічні, історичні, політичні, географічні) країн, що інтегруються. У більш гетерогенних за цими ознаками угрупованнях вибір повинен робитись на користь «зваженої» за інтеграційними ефектами системи фінансування спільного бюджету.

Перспективи подальших досліджень. Перспективними напрямками наукових досліджень дохідної частини бюджету інтеграційного угруповання, на нашу думку, є пошук методів оптимізації її структури, нових схем, джерел і механізмів фінансування, встановлення взаємозв'язку між структурами дохідної і видаткової частин наднаціонального бюджету.

Література

1. *Бояр А.О.* Бюджетний процес у Європейському Союзі: монографія / А. О. Бояр. — Луцьк: Вежа-Друк, 2012. — 524 с.

2. *Бюджетна система України та Європейського Союзу: монографія / [С. О. Булгакова та ін.]; за заг. ред. А. А. Мазаракі.* — К.: КНТЕУ, 2010. — 396 с.

3. *Cipriani G.* Rethinking the EU Budget: Three unavoidable Reforms / Cipriani G. — Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. — 157 p.
4. Draft report of the technical group on automaticity of financing / CARICOM. — 27 p. [Electronic resource]. — Access mode: http://www.caricom.org/jsp/community/regional_issues/automaticityoffinancing-report.pdf
5. Fiscal federalism in theory and practice / Teresa Ter-Minassian, editor. — Washington: International Monetary Fund, 1997. — 692 p.
6. *Heinemann F.* Reform Options for the EU Own Resources System: Abstract and Executive Summary / F. Heinemann, Ph. Mohl, S. Osterloh / Research Project 8/06 Commissioned by the German Federal Ministry of Finance. — Mannheim : Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2008. — 13 p.
7. *Hix S.* The Political System of the European Union / Hix S. — Basingstoke: McMillan, 1999. — P. 269.
8. *Hoole F. W.* Policy-Making Models, Budgets and International Organizations / F. W. Hoole, D. H. Handley, C. W. Ostrom // The Journal of Politics. — 1979. — Vol. 41. — Issue 03. — P. 923—932.
9. *Musgrave R. A.* Theories of fiscal federalism / R. A. Musgrave // Public Finance. — 1969. — № 24 (4). — P. 521—532.
10. *Oates W. E.* Fiscal Federalism / Oates W. E. — New York: Harcourt Brace & Jovanovich, 1972. — 249 p.
11. *Pietras J.* The future of the EU budget. In search of coherence of objectives, policies and finances of the Union / Pietras J. — Warsaw: DemosEUROPA, 2008. — 68 p.

Стаття надійшла до редакції 13.12.2012