

**Досвід країн Центральної
Європи у здійсненні
економічних реформ:
ідеї та рекомендації
для України**

ДОСВІД КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ У ЗДІЙСНЕННІ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ:
ІДЕЇ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ – К.: МЦПД, 2005. – 43 с.

Упорядники: Андрій Бінов, Сергій Сегеда, Петро Удовенко

Переклад текстів з англійської на українську мову здійснили:
Олександра Болячевська, Лідія Волянська, Тетяна Яблоновська

Дизайн, верстка та редагування текстів: Остап Стасюк, Надія Цісик

Збірник містить статті експертів з країн Вишеградської групи, які розкривають досвід проведення економічних реформ в період реалізації стратегічного курсу цих держав щодо вступу до Європейського Союзу.

Збірник видано в рамках проекту “Передача словацького досвіду економічних реформ на етапі проведення в Україні перед- та післявиборчих дебатів”. Проектні завдання виконали Інститут економічних і соціальних реформ ІНЕКО (Братислава, Словаччина) та Міжнародний центр перспективних досліджень (Київ, Україна).

Основною метою проекту є сприяння подальшому економічному зростанню та подоланню бідності в Україні через покращення вироблення та впровадження політики економічних реформ.

Надруковано в Україні.

Друкарня “Інфо-Прінт”, вул. Л.Толстого, 9. Наклад 1200 примірників.

Зміст

<i>Мірослав Беблави (Словаччина)</i> Реформування системи соціального забезпечення та подолання бідності в Словаччині й інших країнах Центральної Європи	4
<i>Еуген Юрзіца, Петер Голіаш (Словаччина)</i> Пенсійна реформа в Словаччині	8
<i>Лайош Бокрош (Угорщина)</i> Реформування системи охорони здоров'я в країнах Центральної та Східної Європи	13
<i>Мачей Грабовський (Польща)</i> Реформи системи оподаткування в країнах Вишеградської групи та значення цих реформ для ситуації в Україні	17
<i>Ян Младек (Чехія)</i> Реформування бізнес-середовища в країнах Центральної Європи	22
<i>Петер Голіаш, Роберт Кічіна (Словаччина)</i> Податкова реформа у Словаччині: результати першого року	25
<i>Мірослав Беблави (Словаччина)</i> Реформа державного управління в Словаччині й інших країнах Центральної Європи та її значення для України	35

Реформування системи соціального забезпечення та подолання бідності в Словаччині й інших країнах Центральної Європи

*Мірослав Беблани,
заступник міністра праці, соціальної політики та сім'ї
(Словаччина)*

Ця аналітична записка дуже стисло описує досвід Словаччини та інших країн Центральної Європи (Польщі, Угорщини, Чехії) щодо реформування їхніх систем соціального забезпечення з особливим наголосом на зменшенні рівня бідності. Записку побудовано за таким принципом. Спочатку розглянуто передумови успішного зменшення рівня бідності – макроекономічну стабільність і стає економічне зростання. Потім вона привертає увагу до визначення цілей, спрямованих на зменшення бідності, і вибирає ті, що найбільш підходять до ситуації в країнах Центральної Європи та Україні. Документ також концентрує увагу на потенційних інструментах досягнення цих цілей у сфері зайнятості та соціальної адаптації.

Досвід країн Центральної Європи демонструє, що макроекономічна стабільність є абсолютно необхідною, але недостатньою передумовою для зменшення рівня бідності. Якщо фискальна та грошова політика не підтримують на належному рівні або роблять економіку вразливою до зовнішніх і внутрішніх шоків явищ, саме бідні й вразливі верстви населення зазвичай сплачують непомірну ціну за недбалі дії влади. Бюджетний дефіцит, високі інфляція та відсоткові ставки, нестабільність національної валюти в усьому світі завдають удару по економіці в цілому, але вони найбільше шкодять бідній частині населення в країнах з перехідною економікою через дві причини. У таких країнах не вистачає ринків, де юридичні й фізичні особи могли б захищати себе від макроекономічної нестабільності (хеджування валютних ризиків, диверсифіковані портфельні

інвестиції); бідні прошарки населення та люди з низьким рівнем освіти не мають соціального капіталу й навиків захищати себе. Іншими словами, бідніша частина будь-якого суспільства потребує стабільності більше, ніж інші групи населення.

Існують дві основні характерні риси макроекономічної стабільності, що мають значення для перехідних економік: підтримка державних фінансів на належному рівні та адекватна антиінфляційна грошова політика. Відсутність тієї чи іншої риси раніше чи пізніше потребуватиме суттєвого корегування політики. Про це свідчить досвід Угорщини після кризи 1994 року, Чехії після кризи 1997 року, Словаччини після кризи 1998 року, а також Польщі впродовж економічного спаду 1999–2001 років, а саме затримка з корекцією державної політики призводить до диспропорцій, які посилюють наслідки будь-якої необхідної фискальної реструктуризації, особливо для бідніших членів суспільства.

Друга передумова для успішної політики зменшення бідності – високі темпи сталого економічного розвитку. Однак ця тема виходить за межі цієї аналітичної записки. Таким чином, я хотів би зазначити один аспект сталого економічного зростання, що є важливим для політики зменшення бідності: диверсифікація економіки та згладжування економічного циклу. Економіки, що ґрунтуються на виробництві малого асортименту сільськогосподарських культур або промислових товарів і постають перед фактом високої циклічності на світових ринках, змушені проходити через дуже жорсткий

цикл зростання та спаду зовнішнього попиту. Словаччина була саме такою економікою в середині 1990-х років, розраховуючи на експорт сталі, хімічної продукції та інших товарів з невисоким рівнем обробки. Такі коливання мають вплив на бідні верстви населення, подібний до впливу загальної макроекономічної нестабільності.

Тепер дозвольте привернути увагу до фактичних цілей політики, спрямованої на зменшення бідності. Хоча може здаватися, що визначення цілей зменшення бідності – просте й зрозуміле завдання, досвід країн Центральної Європи засвідчує, що в умовах країн із середнім рівнем доходів, таких як Україна, і громадянськість, і політики наголошують на невідповідних і помилкових цілях.

Передусім як потрібно визначати бідність? Існує дві школи з різними підходами до проблем економічної та соціальної політики. Перша концентрує увагу на відносній бідності. Наприклад, роблячи деякі зі своїх оцінок, Європейська комісія дивиться на відсоток населення, що має дохід нижчий, ніж 60% медіанного рівня доходів у країні. Друга школа базує свій аналіз на абсолютній бідності: спочатку вона встановлює рівень доходів, необхідний для існування, – прожитковий мінімум (приміром, два долари США на добу), а потім визначає, який відсоток населення в окремо взятих країнах отримує дохід, нижчий за цей рівень. Хоча обидва критерії досить важливі, я сказав би, що саме другий підхід має значення для бідних країн і тих, що швидко зростають. Критерії відносної бідності вивчають рівність у суспільстві, а не фактичний рівень

бідності окремої людини. Якщо використовувати цей критерій, то кількість бідних людей у Великій Британії вища, ніж у Болгарії чи Румунії. Нерівність також має тенденцію до збільшення в країнах, що швидко зростають, але це не є причиною серйозного хвилювання доти, доки результати або продукти зростання розподіляються, навіть якщо й не абсолютно рівномірно, серед усього населення.

По-друге, зайнятість і безробіття зазвичай є головною метою будь-якої політики, спрямованої проти бідності, бо у країнах з перехідною економікою ризик бідності перебуває в дуже тісному зв'язку з безробіттям (звичайно, за винятком літніх людей). Більшість суспільств концентрують увагу на рівні безробіття. Хоча теоретично такий підхід має перевагу, оскільки вимірює наявну робочу силу та концентрує увагу розробників політики на тих, хто хоче працювати, але не може знайти роботу, – на практиці це не так. Що насправді важливо для економіки, то це скільки людей працюють, що вимірюється рівнем зайнятості (наприклад, відсоток зайнятих людей у віковій категорії 15–64 років), бо лише ці люди насправді виробляють товари, послуги й сплачують податки.

Ще важливішою проблемою соціальної політики є концентрація уваги на офіційному рівні безробіття, яка створює стимули для підтримки економічно та соціально руйнівної політики (приміром, ранній вихід на пенсію, легка можливість отримання статусу інваліда тощо). Це дуже важливе питання. Словаччина та Угорщина мають приблизно однаковий рівень зайнятості – близько 57%. Однак у Словаччині набагато вищий рівень безробіття – згідно з деякими оцінками, він більший на 10%. Хоча зараз це створює додаткове соціальне напруження в Словаччині, вона зможе набагато легше збільшити рівень зайнятості, коли її економіка продовжуватиме зростати. Угорщині буде набагато складніше змушувати людей знову працювати після того, як вони отримали статус інваліда або вийшли на пенсію. Водночас така система обходиться Угорщині набагато дорожче, бо пенсії зазвичай набагато вищі за виплати з безробіття.

Остання, але не менш важлива річ: бідність легше переносити та її

соціальні втрати мінімізуються, якщо вона має короткотривалу природу, не відтворюється разом зі зміною поколінь, і люди відчувають, що вони реально можуть стати на ноги та подолати її.

Насамкінець потрібно сказати, що країнам Центральної Європи і, найвірогідніше, Україні варто сконцентрувати увагу на трьох основних завданнях політики, спрямованої проти бідності: збільшенні зайнятості, зменшенні абсолютної бідності й попередженні довготривалої бідності та поліпшенні соціальної мобільності.

Тепер, після того як ми розглянули передумови для зменшення рівня бідності й чітко визначили наші конкретні цілі, сконцентруймо увагу на способах досягнення цих цілей.

Нашу дискусію щодо цих інструментів буде змістовно поділено на дві частини. Перша стосується стимулювання зайнятості в легальній економіці. Друга концентрує увагу на інших особливостях політики соціальної адаптації, які спрямовані на зменшення рівня абсолютної бідності та запобігання її відтворенню, доповнюючи активну політику підвищення рівня зайнятості.

Заохочення зайнятості в офіційній економіці – це основа будь-якої стратегії боротьби з бідністю у країнах із середнім рівнем доходів, таких як Україна. Ця стратегія повинна сконцентруватися і на переміщенні робочих місць із тіньової економіки до офіційної, і на створенні нових робочих місць у легальній економіці. Важливо наголосити, що будь-який репресивний елемент (поліція, податкові органи тощо) має відігравати другорядну роль у цій стратегії. Основне завдання стратегії – зробити створення робочих місць в офіційній економіці привабливішим. Зазвичай цієї мети можна досягти, використовуючи комбінації наступних елементів.

Зміни в податковій системі. Цей крок зазвичай передбачає зменшення податкових ставок, розширення бази оподаткування, поліпшення системи адміністрування податків для того, щоб досягти кращого рівня їх стягнення, зміщення оподаткування з оплати праці до споживання та запровадження таких податкових систем, які ускладнюють ухилення від сплати

податків. Іншими словами, успішні стратегії передбачають ліквідацію більшості (якщо не всіх) цільових податкових пільг на користь порівняно низької ставки податку для всіх; концентрацію уваги на податку на додану вартість і на акцизах як основних джерелах доходів; реформування витратної частини бюджету для відповідного зменшення надходжень; порівняно низькі ставки податку на доходи громадян і внесків до фондів соціального забезпечення. Словаччина є добрим прикладом застосування такої стратегії: вона запровадила єдину ставку податку на додану вартість на рівні 19% з 1 січня 2004 року, що дало змогу запровадити єдину 19%-ву ставку податку на доходи громадян, запобігти подвійному оподаткуванню (наприклад, податок на дивіденди) і зменшити розмір внесків до фондів соціального забезпечення більш як на три відсоткові пункти.

Стимули для участі в офіційній економіці. Доки зв'язок між тим, що особа сплачує державі (податки та внески до фондів соціального забезпечення), і тим, що вона отримує від неї, є незначним, немає економічних стимулів працювати в легальній економіці, бо людина за це нічого не отримує. Реформи в країнах Центральної Європи містили елементи, що жорстко прив'язують соціальні виплати держави до внесків громадянина. У Польщі, Словаччині та Угорщині було створено так званий другий рівень пенсійної системи, де велику частку внесків спрямовують на особисті пенсійні рахунки. Навіть у ще наявних державних солідарних пенсійних системах існує тенденція до посилення зв'язку між внесками та пенсіями, лікарняними й іншими виплатами. Прикладом є Словаччина, а також Чехія, яка зараз розглядає можливість посилення цього зв'язку.

Доступ підприємців і населення до кредитів. Одна з найбільших перешкод для розвитку підприємницької діяльності та економічного зростання в перехідних економіках – недостатній доступ до фінансування і у формі позик, і у формі капіталовкладень. Як визначив Ернандо де Сото, це великою мірою стосується проблеми з надання гарантій, що, своєю чергою, є наслідком недосконалих правових систем і нечітких прав влас-

ності. Більшість людей, навіть у бідних країнах, володіють власністю, іноді дуже великою, але їхнє право власності або формально не оформлено, або існують проблеми з наданням цієї власності під заставу для забезпечення гарантій для позик. Інша проблема, що проявляється досить часто, – загальний низький рівень розвитку банківської системи, активна участь держави у банківських операціях на противагу регулюванню банківської діяльності та захист позичальників від кредиторів, через що приватні банки не квапляться надавати позики. Раніше чи пізніше радикальна реструктуризація та приватизація банків ставали основним принципом успішної економічної політики країн Центральної Європи. Країни, що вдалися до таких заходів раніше – такі як Угорщина, – провели реформи успішніше й дешевше, аніж ті, що зробили це пізніше, наприклад, Польща, Словаччина та Чехія. Словаччина стала світовим лідером у запровадженні працевдатної системи для використання рухомого майна (вантажівки, легкові автомобілі, запаси та ін.) як гарантій. Використання іпотеки як джерела кредитування нових підприємств упродовж останніх років стає дедалі частішим. Запровадження таких систем дає змогу набагато більшій кількості людей започатковувати або розвивати свій бізнес, ніж будь-яка спеціалізована державна система позик або програма грантів. До того ж це є дешевшим, і такі малі підприємства зазвичай стають основною рушійною силою зайнятості в легальній економіці. Такі системи також створюють чималі економічні стимули для підприємств, що працюють у тіньовій економіці, переходити до офіційного сектору, бо там є певні вигоди для власників підприємств, наприклад, доступ до банківських кредитів.

Регуляторне середовище, зокрема трудове законодавство. Парадоксально, але бідніші країни зі слабкою державою мають тенденцію до складнішого регулювання, особливо щодо ринку праці. Дослідження виявляють, що деякі найбільш бідні країни світу (наприклад в Африці) мають чи не найсуворіше трудове законодавство. Звичайно, таке законодавство створює подвійну проблему: воно не

виконується належним чином і змушує працевдавців працювати в тіньовій економіці. Отож дуже важливо мати таке трудове законодавство, яке можна застосовувати в цій країні за цих обставин та яке не заважатиме працевдавцям наймати працівників, бо їх буде дуже дорого звільняти, коли постане така необхідність. Водночас досвід країн Центральної Європи засвідчив, що не можна зупинити або попередити скорочення зайнятості на великих колишніх державних підприємствах, його можна лише сповільнити. Затримка зазвичай або дуже дорога для уряду (якщо він сплачує підприємствам субсидії для підтримки рівня зайнятості), або може зруйнувати ціле підприємство (якщо уряд змушує працевдавців підтримувати рівень зайнятості). Врешті-решт, гроші набагато краще витратити на перекваліфікацію працівників, розвиток інфраструктури або соціальну допомогу. Маючи це на увазі, 2003 року Словаччина реформувала свій Кодекс законів про працю для збільшення гнучкості робочого часу, порядку наймання та звільнення працівників і обмеження повноважень профспілок.

Окрім активної політики зайнятості, існують інші напрями політики соціальної адаптації, які є необхідними для зменшення абсолютної бідності та рівня її відтворення. Такі напрями можуть набирати різноманітних форм відповідно до особливостей місцевих умов. Отож обговорімо принципи, на яких вони повинні засновуватися, а не власне заходи політики.

Основним питанням з огляду на досвід України є питання допомоги в натуральній формі, особливо так званих пільг. Країни Центральної Європи ніколи не мали великих систем пільг. Вони також поступово намагалися скасувати будь-які пільги та забезпечити державне фінансування пільг, що залишаються. Є кілька причин такого підходу. Пільги в негрошовій формі виявляються дорожчими і для держави, і для підприємств, які їх надають. Вони також недостатньо підтримують ідею цільового характеру та занадто щедрі. Водночас вони створюють пастки для громадян, оскільки громадяни дуже часто не

можуть змінити помешкання, роботу тощо без втрати частини пільг.

З іншого боку, деякі уряди країн Центральної Європи (наприклад, Польща або Словаччина) зробили наголос на допомозі в натуральній формі та грошових компенсаціях як додатковому інструменті підтримки бідних, окрім основної допомоги бідному населенню. Надання притулку або харчів місцевою владою безробітним громадянам, субсидування шкільних сніданків, підручників та інших необхідних речей для дітей з бідних сімей, надання житлових субсидій щодо квартирної плати та оплати комунальних послуг або допомога дітям, обумовлена відвідуванням школи, – усі ці елементи є невід'ємною частиною систем соціального забезпечення в цих країнах. Допомога в натуральній формі та грошові виплати можуть бути ефективними, якщо є велика ймовірність того, що не прив'язані до певних витрат гроші буде витрачено не для зменшення бідності в майбутньому (наприклад, витрати на освіту та житло) та якщо вони є додатковими до основної системи соціального забезпечення, що базується на грошових виплатах.

Одне з найважливіших питань в Європейському Союзі в цілому та в країнах Центральної Європи зокрема – розроблення систем оподаткування та соціальної допомоги таким чином, щоб створити економічні стимули до праці. Словаччина та Німеччина розпочали широкомасштабні реформи в цій сфері в 2003 та 2004 роках. Зараз до них приєдналася Чехія. Ці реформи, такі як зменшення соціальних виплат, обумовлене надання соціальної допомоги, зниження податків для сімей з дітьми та внесків до системи соціального забезпечення, намагаються змусити працівників платити самим за себе, навіть якщо їхня праця порівняно низькооплачувана. В Україні завдяки низькому рівню виплат з безробіття це питання, можливо, менш важливе, ніж інші, обговорювані в цьому документі.

Інше важливе питання стосується цільового характеру соціальних програм. Країни із середнім рівнем доходів, до яких належить Україна, не можуть підтримувати такий рівень оподаткування, який існує в країнах

Європейського Союзу, та водночас високі темпи зростання, необхідні для зменшення бідності. Тому дуже важливо уникати універсальних систем соціального забезпечення такого типу, що існують у багатьох західноєвропейських країнах, і відповідним чином спрямовувати соціальні програми. Нині доволі поширена ілюзія, що оскільки в таких країнах, як Україна, майже всі громадяни бідні, держава має допомагати всім. Ця ілюзія не враховує той факт, що, зрештою, допомогу фінансують за рахунок податків, які сплачують ті самі бідні громадяни, але зменшених на всі витрати й неефективні дії влади. У цьому сенсі успішні неєвропейські країни, такі як Корея та Чилі,

можуть бути кращим взірцем. Житлові та освітні програми, а також програми з охорони здоров'я мають обережно спрямовуватися на гарантування мінімального набору послуг і можливості отримувати їх. Причому набір послуг повинен відповідати можливостям країни. Дуже добрим методом спрямування допомоги є концентрація уваги на дітях з мало-забезпечених сімей. Доведено також, що комплексні, ефективні й результативні програми, які діють від народження дитини до зрілого віку та забезпечують достатньо рівний доступ для всіх дітей до охорони здоров'я, харчування й освіти, – одні з найкращих інвестицій, які може зробити державний сектор.

Насамкінець дозвольте привернути увагу до одного питання, в якому жодна центральноєвропейська країна не досягла відчутного успіху і що може також стосуватися України. Є дуже багато тих, хто програв від трансформації суспільства, – людей, яким понад 45 років і які часто мають досить низький рівень освіти. Здатність таких громадян пристосовуватися до нових умов, особливо якщо вони втратили роботу, обмежена. Їхня реінтеграція до ринку праці не надто успішна, і вони або залишаються безробітними (як, наприклад, у Польщі та Словаччині), або стають непрацездатними чи рано виходять на пенсію (як, наприклад, в Угорщині та Чехії). ■

Пенсійна реформа в Словаччині

Еуген Юрзіца, Петер Голяш,
ІНЕКО – Інститут економічних і соціальних реформ
(Словаччина)

1. Міжнародні порівняння

На практиці існує три способи надання пенсійного забезпечення літнім людям: або за допомогою **податків**, або за допомогою **заощадження грошей** (фінансована схема), або за допомогою **страхування**, що означає купівлю обіцянки щодо частки в майбутньому виробництві (нефінансована схема, часто у формі так званої солідарної системи). За фінансованою схемою працівники заощаджують частину своїх доходів і накопичують ці заощадження для того, щоб використовувати їх після виходу на пенсію. Дві інші схеми – із використанням податків і страхування – засновані на обміні між поколіннями, коли нинішні працівники сплачують виплати теперішнім пенсіонерам.

У різних країнах існують різноманітні пенсійні системи, засновані на податках, солідарній системі, фінансованій схемі або на комбінації цих схем. Деякі країни покладаються на системи “фіксованої ставки”, які переважно **фінансуються за рахунок податків** (наприклад, Велика Британія, Данія, Ірландія, Нідерланди та Швейцарія), що забезпечує основний дохід незалежно від зарплати або сплачених внесків. Інші країни віддають перевагу солідарній **системі, яка головним чином фінансується за рахунок внесків на соціальне забезпечення** (наприклад, Австрія, Італія, Німеччина, Франція та Швеція), де пенсії залежать від попереднього заробітку, але водночас зберігається мінімальна пенсія. Що більше, країни з традиційно високорозвиненими ринками капіталу найчастіше покладаються на систему накопичення заощаджень та їхнього інвестування. Такі країни,

включаючи Велику Британію, Нідерланди та США, розробили комбінацію звичайної системи, що базується на “фіксованій ставці” та (обов’язкових або добровільних) програмах фінансування, подібних до системи, яку рекомендує Світовий банк¹.

1981 року Чилі дозволили спрямувати всі внески із солідарної системи до повністю фінансованих обов’язкової та добровільної систем. Заощадження людей почали накопичуватися на особистих рахунках та інвестуватися у цінні папери на ринку капіталу. Згодом спочатку південноамериканські сусіди Чилі (наприклад, Перу – 1993 року, Аргентина та Колумбія – 1994 року, Уругвай – 1996 року, Болівія та Мексика – 1997 року), а потім багато інших країн провели схожі реформи й скасували або принаймні зменшили роль своїх солідарних систем. Зіткнувшись із викликами глобалізації, проблемою старіння населення та високим рівнем безробіття, які разом зумовлюють фінансовий тягар на солідарну систему, багато посткомуністичних країн (наприклад, Казахстан, Угорщина – 1998 рік, Польща – 1999 рік, Латвія – 2001 рік, Естонія, Росія, Хорватія – 2002 рік) і деякі заможні демократії (Данія – 1983 рік, Нідерланди, Швейцарія – 1985 рік, Велика Британія – 1988 рік, Австралія – 1991 рік, Швеція – 1996 рік) запровадили системи обов’язкового накопичення. Більшість з них створили комбіновану систему, яка складається із солідарної системи та фінансованих систем.

Однак не всі країни задоволені ідеєю замінити солідарну систему на обов’язкове фінансування. Без сумніву, ефективна солідарна система має чималі переваги, які й можуть пояснити її тверді позиції в континентальній Європі та країнах зі зміша-

ною системою. **Навіть старіння населення не знищує солідарну систему – ефективним, але не дуже популярним рішенням може бути підвищення пенсійного віку.** Що більше, перехід від солідарної системи до фінансованої (накопичувальної) системи потребує величезних витрат, що стають тягарем для державного бюджету. Через це багато країн (наприклад, Австрія, Іспанія, Італія, Німеччина, Словенія, Франція та Чехія) концентрують увагу на вдосконаленні своїх солідарних систем і підтримці схем добровільного накопичення, а не на розробленні системи обов’язкового накопичення.

Реформуючи солідарні системи, деякі країни, наприклад, Італія, Німеччина, Польща або Швеція, запровадили систему “умовно визначеного внеску”. Принцип дії цієї системи – коли нинішні працівники сплачують за теперішніх пенсіонерів – залишається таким самим. Однак умовно визначений внесок має дві нові особливості: 1) кожна особа має свій умовний рахунок, де впродовж усього життя фіксуються надходження та відплив грошей; 2) пенсію розраховують як суму залишку на рахунку станом на час, обраний для виходу на пенсію, поділену на оцінку очікуваної тривалості життя для особи такого віку, що означає, що пенсія головним чином залежить від внесків, сплачених упродовж усього робочого стажу.

Реформування в країнах Центральної Європи. Угорщина (1998 року), Польща (1999 року) та Словаччина (2004 року) провели серйозні пенсійні реформи, що передбачають приватизацію їхніх національних пенсійних систем, частково замінюючи їх фінансованими системами особистих накопичувальних рахунків, якими управляють комерційні струк-

¹ У своєму основоположному звіті “Попередження кризи похилого віку” (*Averting the Old Age Crisis*, 1994 рік) Світовий банк визначив модель, що складається з трьох систем-компонентів (рівнів): 1) державне соціальне забезпечення, що фінансується за рахунок податків, 2) обов’язкові заощадження працівників і 3) добровільні заощадження.

тури. В Угорщині пенсійна реформа залишила державну солідарну систему майже без змін – з надлишковим перерозподілом грошей і відсутністю обліку індивідуальних внесків. З іншого боку, Польща запровадила систему умовних рахунків, де пенсійні виплати пов'язані з особистими внесками майже лінійною залежністю. Словаччина вибрала схожий підхід, хоча й без запровадження умовних рахунків. Вона також розробила комбіновану систему, але порівняно з деякими іншими посткомуністичними країнами активніше рухається до обов'язкової накопичувальної системи (див. Таблицю 1). І навпаки, у Словенії та Чехії уряди вирішили реформувати свої нинішні державні солідарні системи без приватизації. Водночас вони заохочували громадян на добровільній основі заощаджувати гроші в приватних пенсійних фондах².

2. Реформа в Словаччині

Словаччина вдалася до ґрунтовної пенсійної реформи 2004 року. Основний її чинник – поширене невдоволення щодо рівня життя пенсіонерів. Державний пенсійний фонд з 1997 року мав постійний дефіцит грошей, що спричинило неухильне зниження **реальних пенсій**. Середня пенсія за віком становила 157 євро 2003 року – приблизно 45% середньої заробітної плати в економіці країни проти 54% 1991 року. Колишня система мала **високий рівень перерозподілу**. Різниця між найнижчою та найвищою пенсіями була мінімальною. Ця система була доброю лише для працівників з низьким рівнем доходу та “тіньовиків”, які сплачували мінімальні внески. Ця тенденція посилилася ще більше через **процес глобалізації**, який надав можливості тим, хто мав велику зарплату, взагалі уникати сплати внесків до цієї системи. Різке збільшення безробіття наприкінці 1990-х років разом з **очікуваною демографічною кризою** викликало необхідність реформування системи. Взявши до уваги рекомендації Світового банку та

вивчивши досвід реформування в Польщі й Угорщині, новий уряд вирішив побудувати **трирівневу пенсійну систему з додатковим соціальним забезпеченням для громадян з дуже низькими пенсіями**. Колишню солідарну систему було поділено на обов'язкове соціальне страхування (перший рівень) та обов'язкове заощадження (другий рівень), що доповнювалися менш масштабною системою добровільних заощаджень (третій рівень). Солідарний складник було чітко відокремлено та урізано до гарантування мінімального прожиткового рівня, який фінансується за рахунок податків.

Реформування солідарної системи – перший рівень

Реформування першого рівня призвело до запровадження таких основних новацій:

1. **Поступове підвищення пенсійного віку** в середньому з 55 років для жінок (залежно від кількості дітей) і 60 років для чоловіків до остаточних 62 років для представників обох статей. Усі чоловіки виходитимуть на пенсію у віці 62 роки вже з 2006 року, а всі жінки виходитимуть на пенсію в 62 роки, починаючи з 2015 року.
2. **Нова формула розрахунку пенсій**. Порівняно зі старою, нова формула розрахунку пенсій надає вищі пенсії тим, хто заробляв більше та сплачував більші внески упродовж всього робочого стажу, й навпаки. Рівень перерозподілу зменшуватиметься впродовж трирічного перехідного періоду. Нова схема розрахунку повинна збільшити мотивацію до сплати внесків і ліквідувати уникнення сплати внесків. Відповідним чином така

Таблиця 1. Схеми обов'язкового пенсійного фінансування, застосовувані в деяких посткомуністичних країнах

Країна	Солідарна система	Накопичувальна (фінансована) система	Рік запровадження накопичувальної системи
(відсоток від загального заробітку)			
Казахстан	0	10	1998
Угорщина	22	6	1998
Польща	12,22+13	7,3	1999
Латвія*	18	2	2001
Хорватія	14,5	5	2002
Естонія	16	6	2002
Росія**	24	4	2002
Словаччина	9+6+4,75	9	2005
Чехія	26	0	—
Словенія	24,35	0	—

* З 2007 року ставка внесків до накопичувальної системи має поступово зростати до 10% 2010 року й таким чином досягти рівної пропорції для обох систем (10%+10%).

** Ставка внесків до накопичувальної системи має поступово зростати до 6%; загальний розмір внесків має скласти 22%+6% 2006 року.

Джерело: INEKO

² Докладніше про реформи у країнах Центральної Європи (за винятком Словаччини) див. доповідь Міжнародної організації праці “Пенсійна реформа в країнах Центральної та Східної Європи” (*Pension Reform in Central and Eastern Europe*, 2002 рік), том перший і другий.

система ставить під загрозу мало-забезпечених громадян, які отримуватимуть значно менші пенсії. Передбачається, що вони також отримуватимуть допомогу з державного бюджету. Таким чином, солідарність було чітко відокремлено від обов'язкових внесків.

3. **Нова індексація призначених пенсій.** Це так званий “швейцарський метод”, що означає автоматичну щорічну індексацію пенсій за середньозваженим зростання індексу споживчих цін (інфляції) та зростання середньої номінальної заробітної плати в економіці. Питом вага кожного параметра становитиме 0,5. Загалом зміни принципів індексації послаблюють вплив політики на розрахунок пенсій і прив'язують останній до економічних показників. Це добрий знак, бо до реформи індексація часто була предметом політичної боротьби.

4. **Ранній і пізній вихід на пенсію.** На відміну від колишньої системи реформована солідарна система дозволяє ранній і пізній вихід на пенсію. За кожний місяць виходу на пенсію раніше встановленого віку пенсія зменшується на 0,5%, а за кожний місяць виходу на пенсію пізніше встановленого віку пенсія зростає на 0,5%.

Потенційні проблеми. Хоча нова солідарна система посилює мотивацію, вона не реагує автоматично на зміни у зайнятості. Останні мають великий вплив на обсяги пенсійних внесків і є основним обмеженням для розміру пенсій. Однак ані нова формула розрахунку пенсій, ані нові правила індексації не відображають ці зміни, і система продовжує надавати негарантовані обіцянки. З огляду на демографічні очікування ця проблема може знов з'явитися вже 2015 року. **Це потребуватиме ще однієї реформи солідарної системи³, включаючи кілька варіантів, серед яких подальше підвищення пенсійного віку, підвищення розміру внесків, зміни до формули розрахунку пенсій та/або зміни до правил індексації**

пенсій (наприклад, лише за інфляцією, що, як очікується, буде нижчою за зростання зарплати).

Під критику також підпадає марна спроба словацьких реформаторів, які хотіли побудувати універсальну систему з однаковими правилами для всіх. Опір силовиків (наприклад, військовиків і поліцейських) був занадто сильним, і тому пільги не було скасовано. Однак доброю новиною є той факт, що принаймні досягнуто політичної згоди щодо скасування цих пільг.

Запровадження обов'язкової накопичувальної системи – другий рівень

Новий обов'язковий “другий” рівень почне працювати з 1 січня 2005 року. Усім громадянам, молодшим за визначений вік (приблизно до 52 років), буде дозволено зробити вибір до червня 2006 року: вступати до накопичувальної системи чи ні. Після вступу до системи шляху назад вже не буде. Молоді люди, які тільки починають працювати, будуть зобов'язані робити внески до другого рівня. Їхніми активами управлятимуть приватні пенсійні компанії, які конкуруватимуть на ринку, а незалежний орган з питань фінансового нагляду спостерігатиме за їхньою діяльністю. Засновники пенсійних компаній повинні бути надійними фінансовими установами, які матимуть принаймні три роки досвіду. Мінімальний основний капітал має становити 300 мільйонів словацьких крон (7,1 мільйона євро). Кожна пенсійна компанія уп-

равлятиме трьома фондами з різними обмеженнями щодо інвестування та різними рівнями ризику і дохідності (див. Таблицю 2). Гроші, що сплачуються на другому рівні, будуть приватною спадковою власністю громадян, які заощаджують гроші. Відсотки, зароблені на таких фондах, не підлягатимуть оподаткуванню.

Портфель інвестицій. Акції – це занадто волатильний інструмент для забезпечення стабільного доходу після виходу на пенсію, хоча вони можуть бути цінним компонентом інвестиційного портфеля упродовж періоду накопичення грошей. Облігації надають стабільніший дохід за рахунок менших прибутків. Через це клієнти пенсійних фондів інвестують гроші головним чином в акції для того, щоб скористатися перевагами більших, хоча й нестабільних прибутків, а потім поступово, з наближенням часу виходу на пенсію, перевести гроші в облігації. Щоб дозволити таку стратегію інвестування, словацьким реформаторам потрібні три різні фонди. Кожен з тих, хто заощаджує гроші, може одночасно мати активи лише в одному фонді. За п'ятнадцять років до виходу на пенсію ті, хто заощаджує гроші, не можуть тримати активи в інвестиційному фонді, і за сім років до виходу на пенсію вони повинні повністю перемістити активи до консервативного фонду.

Гарантії. Держава безпосередньо не гарантує ані певних результатів роботи пенсійних фондів, ані основної суми сплачених внесків. Проте

Таблиця 2. Пенсійні фонди, якими управляють пенсійні компанії

	Акції	Облігації та інструменти грошового ринку	Ризик і дохідність
Інвестиційний фонд	До 80%	Без обмежень	Високі
Збалансований фонд	До 50%	Принаймні 50%	Середні
Консервативний фонд	Жодних акцій	100%	Низькі

Джерело: INEKO на основі Закону “Про заощадження для пенсій за віком”

³ Цей погляд також підтримує доповідь (2004 року) Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР): “Ця (солідарна) система, утім, залишається фінансово нестійкою в довготривалому періоді. Система із визначеним розміром пенсій, де є жорсткий зв'язок між внесками та виплатами, повинна після завершення реформи перетворити сприйняття пенсій працівниками з квазізаощадження на квазізаощадження. Бажано запровадити подальші зміни до солідарної системи, а саме: поступово підвищити пенсійний вік до 65 років для представників обох статей”.

опосередковано закон встановлює жорсткі обмеження щодо інвестування для пенсійних компаній і забезпечує жорстке регулювання їхньої діяльності. Закон також вимагає від пенсійних компаній досягнення певного мінімального рівня результатів, сумірного з результатами діяльності їхніх конкурентів. Що більше, держава гарантує стовідсоткову виплату пенсій у разі шахрайства або правопорушень.

Обмеження щодо інвестування. Згідно із законом, цінні папери, які випустили словацькі емітенти, мають становити принаймні 30% інвестиційного портфеля. Прихильники цього обмеження стверджують, що це має “унеможливити вплив внутрішнього капіталу... накопичити ресурси для інвестування до словацької економіки... та допомогти розвивати ринок капіталу Словаччини”. Однак більшість економістів попереджають про негативний вплив цього обмеження. Загалом воно обмежує вибір найкращих можливостей для інвестування, а також має **негативний вплив на норму прибутку й розмір пенсій**. Що більше, це обмеження не тільки не відповідає правилам Європейського Союзу щодо вільного руху капіталу, а й **обмежує спроможність накопичувальної системи протистояти демографічній кризі**.

Витрати в перехідному періоді. Запровадження другого рівня стає причиною високих витрат перехідного періоду впродовж кількох наступних десятиріч. Ці витрати – суттєва перешкода для багатьох країн, в яких працюють потужні солідарні системи і які розглядають можливості переходу до обов’язкової накопичувальної системи. Витрати в перехідному періоді є наслідком переміщення внесків із солідарної системи до другого рівня – у результаті держава отримує менше грошей, але вона однак має виплачувати ті самі пенсії. Таким чином, витрати в перехідному періоді насправді залежать від розміру внесків до накопи-

чувальної системи та від кількості людей, які переходять до цієї системи. У Словаччині ці витрати мають становити приблизно 1% ВВП щорічно (2005 року – приблизно 15 мільярдів словацьких крон, або 360 мільйонів євро). Це також є політичним зобов’язанням, яке країна бере на себе відповідно до Маастрихтських критеріїв, виконання яких потрібне для переходу на спільну європейську валюту⁴. Є також кілька варіантів щодо того, як профінансувати витрати перехідного періоду: велику частину витрат можна покрити за рахунок 1) реформованої солідарної системи, яка приноситиме вищі надходження після підвищення пенсійного віку, – **тут очевидним є зв’язок між запровадженням накопичувальної системи та необхідністю підвищити пенсійний вік** – а це має згенерувати ресурси в державному резервному фонді (4,75% місячного фонду заробітної плати до утримання податків, бажано – для покриття дефіциту солідарної системи). Іншими джерелами є: 2) надходження від приватизації (**уряд Словаччини заощадив 65 мільярдів словацьких крон, або 1,55 мільярда євро, спеціально для цієї мети**); 3) державний бюджет; 4) позики. Резерви солідарної системи та надходження від приватизації мають покрити всі витрати перехідного періоду до 2011 року. Однак нестача грошей може з’явитися раніше в разі масового переходу до цієї системи. Пізніше можна залучити інші джерела, включаючи надходження від подальшої приватизації, кошти державного бюджету та позики. У довготривалій перспективі, навіть після підвищення пенсійного віку до 65 років для представників обох статей (що дуже ймовірно), після 2030 року у фінансовому балансі солідарної системи з’явиться дефіцит. Однак після 2054 року солідарна система матиме профіцит, бо більшість людей отримуватимуть комбіновану пенсію з накопичувальної та із солідарної систем.

3. Уроки реформи та рекомендації

Мотивація. У добу глобалізації уникати сплати внесків на соціальне забезпечення стає ще простіше. Таким чином, мотивація працювати легально й сплачувати внески є визначальною для стійкості пенсійної системи та всієї економіки. Для досягнення цієї мети розмір пенсії має відображати розмір сплачених внесків.

Солідарність. Системи, які орієнтуються на мотивацію, несуть загрозу бідності в літньому віці для малозабезпечених верств населення. Потрібно мінімізувати цю загрозу через безпосередню підтримку, яку надаватиме солідарна система, що фінансується за рахунок податків. Обсяг солідарних виплат можуть легко корегувати політики.

Прозорість. Солідарність має фінансуватися за рахунок податків і бути чітко відокремленою від системи обов’язкового страхування та заощаджувальних внесків. Це забезпечує можливість надавати підтримку найбільшим пенсіонерам і створює перспективи для того, щоб обов’язкові системи ставали добровільними й приватними.

Пенсії та стабільність. І солідарна система, і система фінансованих планів пропонують вищі пенсії за різних умов. Тоді як ринок праці (зміни в робочій силі та продуктивності) визначає розмір пенсій у солідарній системі, ринок капіталу (реальний рівень дохідності капіталу) є визначальним у фінансованій системі. Комбінація обох систем надає можливість диверсифікувати джерела фінансування майбутніх пенсій між ринком праці й ринком капіталу і збільшити стабільність системи в цілому.

Витрати перехідного періоду. Запровадження другого рівня несе чималі витрати на трансформацію. Якби Словаччина не зберегла великої частини надходжень від приватизації, запровадження найбільшого в Європі другого рівня було б неможливим. Ве-

⁴ Організація економічного співробітництва та розвитку (2004 рік) попереджає: “При запровадженні другого рівня існує важливий аспект, що стосується відшкодування з державного бюджету коштів основному (солідарному) рівню пенсійної системи. Сума може сягати приблизно 1% ВВП щорічно в короткостроковій перспективі та, ймовірно, зростатиме впродовж наступних десятиріч. Поки не буде досягнуто згоди з європейськими інституціями щодо виключення такої компенсації з поточних витрат, органи влади Словаччини мають робити важкий вибір між відстроченням або звуженням реформи другого рівня, затримкою у забезпеченні відповідності до Маастрихтських критеріїв або пошуком подальших способів зменшення витрат”.

лику частину витрат перехідного періоду можна профінансувати також за рахунок заощаджень солідарної системи, які можна створити через обмеження їхньої щедрості (наприклад, за рахунок підвищення пенсійного віку або запровадження менш щедрої індексації пенсій).

Демографічні кризи. Старіння населення не знижує солідарну систему – ефективною, але не дуже популярною відповіддю на нього може бути підвищення пенсійного віку. Однак негативні демографічні очікування мають безпосередній вплив на зменшення пенсій у солідарній системі за інших рівних умов. З іншого боку, накопичувальна система дає змогу “експортувати” капітал до еко-

номік зі стабільними або позитивними демографічними змінами та уникати негативних наслідків.

Автоматичні поправки. Не надзвичайне втручання політиків, а динаміка основних економічних показників має визначати регулярні зміни в системі. Наприклад, індексація розміру пенсій повинна відповідати інфляції або зростанню заробітної плати або обом цим показникам водночас, а не чекати на рішення політиків, які мають схильність давати нереалістичні обіцянки. В оптимальному варіанті індексація повинна відображати лише зміни в розмірі збільшених внесків.

Адміністративні витрати. Адміністративні витрати будь-де вищі за при-

ватними, аніж за державними пенсійними планами. Вони особливо високі в разі приватних особистих пенсійних рахунків.

Популярність другого рівня. Кількість людей, які переходять до другого рівня, перевищила очікування і в Польщі, і в Угорщині. Причиною є поширена недовіра до державної пенсійної системи та бажання заощаджувати на особистому пенсійному рахунку. Цей аргумент робить запровадження другого рівня легшим. Однак більша кількість людей, які переходять до цієї системи, збільшує витрати перехідного періоду. Таким чином, треба розглянути питання врегулювання процесу переходу до цієї системи. ■

Реформування системи охорони здоров'я в країнах Центральної та Східної Європи

Лайош Бокрош,
Центральноєвропейський університет
(Угорщина)

1. Спадщина соціалістичної системи охорони здоров'я

За часів соціалістичної системи більшість, якщо не всі, послуг системи охорони здоров'я надавали державні заклади відповідно до принципу безоплатного універсального права на такі послуги. Ця система фінансувалася за рахунок податків з фонду заробітної плати (зазвичай розподілених між працедавцями та працівниками), а державний бюджет надавав чималі додаткові кошти від імені тих, хто не мав доходу від постійного місця роботи (діти, літні люди, призовники, студенти, громадяни, які перебували у відпустці з догляду за дитиною та ін.). Вважалося, що систему охорони здоров'я засновано на концепції соціального страхування, що, своєю чергою, мало представляти соціальну солідарність.

У цій системі існувало кілька невід'ємних хиб.

Постійне й серйозне порушення рівноваги між попитом і пропозицією. Оскільки право на такі послуги було номінально універсальним і безоплатним, більшість людей відвідували лікарів і вимагали лікування стільки, скільки вважали за потрібне. Попит на комплексні й дорожчі послуги неухильно зростав, тимчасом як можливості надання таких послуг і фінансові ресурси для їх забезпечення завжди були обмеженими. Звичайно, у результаті виникали довгі черги, а час очікування на складні та дорогі операції постійно зростав. Водночас якість майже всіх послуг суттєво погіршувалася.

Принцип соціальної солідарності зазнав невдачі через те, що доступність та якість послуг не були

однаковими для всіх. Люди, які мали гроші та/або зв'язки, пільги чи вплив, могли отримати медичні послуги без черги, використовуючи свою владу та зловживаючи нею. Роблячи це, вони вимагали кращого обслуговування, що, зважаючи на обмежену кількість загальних фінансових і людських ресурсів у системі охорони здоров'я, призводило до подальшого зменшення доступності та погіршення якості медичних послуг для пересічних громадян.

Відсутність зв'язку між внесками на соціальне страхування та матеріальними вигодами. Громадяни, відчуваючи, що вони мають заплатити за кращу якість послуг і швидше обслуговування, починали ставити під сумнів доцільність сплати податків і зборів, які вираховували з їхньої зарплати. У системі універсального соціального страхування не було персонального обліку, тобто було незрозуміло, хто сплатив за такі послуги, а хто ні. Уникати сплати внесків на соціальне страхування було легко й виправдано також для тих, хто не мав зв'язків і грошей для того, щоб не стояти в чергах. Це й далі підривало фінансову рівновагу в системі охорони здоров'я та її здатність надавати поштовх до такого необхідного соціального вирівнювання. Легитимність такої системи охорони здоров'я опинилася під загрозою.

2. Перші реформи системи охорони здоров'я в країнах Вишеградської групи

Коли перші демократично обрані уряди прийшли до влади, приватизацію було поставлено чи не на пер-

ше місце у порядку денному державної політики. Однак приватизація соціальних послуг, зокрема в системі охорони здоров'я, вважалася дискусійним питанням. Самі лікарі також не були одностайними щодо того, яка частина їхньої роботи має керуватися ринковими законами.

Приватизація послуг терапевтів. Реформи почалися з приватизації діяльності терапевтів, так званих "сімейних лікарів" – зазвичай це перша точка контакту пацієнтів із системою охорони здоров'я. Здебільшого приватизація не потребувала продажу складного обладнання – необхідна була лише нова система ліцензування такої діяльності. Вважали, що цей перший рівень послуг системи охорони здоров'я найкраще надають лікарі, які отримали ліцензії від органів місцевого самоврядування найнижчого рівня. Таким чином, органи місцевого самоврядування найнижчого рівня отримали також право видавати ліцензії та проводити конкурси на право займатися лікарською практикою там, де потенційно існувало більше одного кандидата на посаду.

Фінансування діяльності терапевтів змінилося на краще. Хоча лікарі й повинні були збирати страхові картки пацієнтів, де визначалися мінімальні та максимальні обмеження щодо обслуговування, вони також отримували компенсацію від органів місцевого самоврядування за кожного пацієнта. Тепер пацієнти здобули право вибирати між достатньою кількістю дипломованих лікарів, що зумовило певний рівень конкуренції й, таким чином, стимулювало поліпшення якості послуг.

Вільний допуск приватного капіталу до системи охорони здоров'я. Іншим важливим аспектом перших

реформ була можливість створювати нові заклади охорони здоров'я, що надавали послуги будь-якого рівня: приватні підприємства у власності однієї особи, партнерства, товариства з обмеженою відповідальністю для терапевтів або приватні клініки для лікування пацієнтів амбулаторно й стаціонарно. Однак ці нові заклади залишилися на узбіччі системи охорони здоров'я, бо люди не мали достатньо грошей для оплати всіх медичних послуг, а більшість з тих, хто міг собі це дозволити, досі могли використовувати свої зв'язки та вплив для отримання послуг доволі прийнятної якості в державних закладах охорони здоров'я за рахунок фонду соціального страхування. Однак приватний капітал знаходив привабливі ринкові ніші, особливо у високотехнологічних послугах амбулаторного й стаціонарного лікування пацієнтів. Що більше, державні фонди соціального страхування почали частково сплачувати за певні послуги, які пропонували приватні клініки, адже це полегшувало тягар для державних закладів охорони здоров'я, які уже були занадто перевантажені.

Вдосконалення управління фондами соціального страхування. Раціоналізація надлишкової інфраструктури (наприклад, зменшення кількості ліжок-місць у лікарнях, остаточна трансформація лікарень у санаторії та/або будинки для літніх людей) не дала відчутних результатів (через запеклу політичну опозицію та опір самих лікарів). Окрім того, більшість лікарів чинили опір втраті свого статусу державних службовців з усіма відповідними привілеями та пільгами. Попри це, влада успішно вдосконалювала управління й адміністрування у фондах страхування здоров'я, що зазвичай є найбільшими позабюджетними фондами (після пенсійних).

3. Спільні платежі як спосіб обмежити надлишковий попит

Власне лише в Словаччині владі вдалося запровадити систему спільних платежів і за візити до терапевтів, і за відвідання закладів, що пропонують амбулаторне лікування,

а також для плати за день стаціонарного лікування в лікарні (незмінна фіксована плата за основні послуги). Виявляється, це досить важливо для обмеження зайвих візитів, медичних оглядів і рецептів; це само собою призводить до зменшення зловживання ліками – дуже поширеного явища в країнах Вишеградської групи. Згідно з концепцією спільних платежів, сума коштів, яку витрачають на систему охорони здоров'я, обмежена, бо індивідуальні внески дуже символічні й існує багато винятків, особливо для бідних і літніх людей. Така система намагається не покрити значну частину витрат, а зробити населення чутливим до витрат загалом. Словацька система вже довела свої переваги в цьому аспекті. Інші країни, такі як Польща та Угорщина, запровадили системи оплати за кращу якість і комфортніше розміщення в лікарнях (як, наприклад, одномісні палати з телевізором і телефоном тощо). Хоча роль таких платежів у загальному фінансуванні невисока, вони можуть виявитися важливими для деяких лікарень, і, звісно, завдяки цій системі вже поліпшено рівень використання інфраструктури у багатьох закладах.

4. Визначення основних і додаткових послуг

Недавню парламент Словаччини затвердив шість основних законодавчих актів у цій сфері. Уперше в історії економіки перехідного періоду ці закони намагаються окремо визначити так звані основні й додаткові послуги у сфері охорони здоров'я та забезпечити їх надання відповідно завдяки державному фінансуванню, що базується на податках, і обов'язковому особистому страхуванню здоров'я. І хоча наразі цей перехід залишається дуже важким процесом і не обходиться без суттєвого політичного втручання, важливість цієї ідеї – відокремлення цих двох наборів медичних послуг – не можна недооцінювати. Уперше широкий загал змушений прийняти той факт, що обсяг медичних послуг, які фінансуються за рахунок держави, не безмежний, і універсальне право на отримання медичних послуг не означає "священного" права громадян отримувати всі види медич-

них послуг безкоштовно. Ця частина нового законодавства також має важливі наслідки і для Конституції, бо Конституція Словаччини дуже широко гарантує права кожного громадянина на охорону здоров'я.

5. Укладання каталогу та класифікації медичних послуг

Нове законодавство Словаччини надає уряду повноваження створити комісію, яка описуватиме всі хвороби, ставитиме діагноз, а також визначатиме чітку терапію в кожному окремому випадку (у Словаччині цей процес називають укладанням каталогу). Це необхідно для того, щоб система страхування (і державна, і приватна) змогла оцінити свої фактичні фінансові зобов'язання, а також щоб лікарі могли підраховувати, яку суму страхового доходу вони мають право отримати в кожному окремому випадку обстеження та лікування. Класифікація медичних послуг, своєю чергою, є конче необхідною для пацієнтів – вона визначатиме частку їхньої оплати (і через страхування, і через спільні платежі). Здебільшого медичні послуги фінансуватимуть з кількох джерел, а саме: частку вартості оплачуватиме держава, іншу частку покриватимуть за рахунок обов'язкового страхування, а залишок – завдяки спільним платежам, що означає приватні платежі на місці надання медичних послуг. Такий спосіб класифікації послуг має на меті знайти динамічну рівновагу не лише у фінансових потоках, а й, що важливіше, між самопомогою та соціальною солідарністю.

6. Багаторівнева система фінансування медичних послуг з обов'язковим приватним медичним страхуванням

Хоча реформи в Словаччині досі не дотягують до створення дієвої системи обов'язкового приватного страхування, уряди, що розробляють довготривале реформування, повинні замислитися над таким кроком. Ця система може бути аналогічною до

тієї, що вже є поширеною практикою в реформованих системах пенсійного забезпечення: багаторівнева система фінансування, в якій беруть участь потужні приватні заклади, що захищають інтереси пацієнтів і водночас конкурують за їхні гроші. З часом, коли новостворена система нагляду за страхуванням здоров'я набере сили та досвіду, дедалі більше з того, що зараз покриває державне страхування, можна передавати конкуруючим одна з одною приватним компаніям, які займаються медичним страхуванням. Це має також посилити ефективність і результативність діяльності державних фондів медичного страхування, бо методи управління й нагляду, які існують у приватному секторі, можна також поширити і на державний. Ця ідея залишається актуальною навіть в умовах стрімкого впровадження інновацій в охороні здоров'я, що робить завдання класифікації медичних послуг перманентним; відповідно, визначення виправданого рівня витрат завжди буде доволі суб'єктивною справою.

7. Конкуренція серед закладів стаціонарного й амбулаторного лікування

Зараз постійно точаться запеклі дискусії щодо приватизації лікарень і клінік, які пропонують амбулаторне лікування. Це було однією з основних пропозицій уряду Угорщини, але новий закон щодо цього питання, на жаль, було швидко усунено рішенням Конституційного суду. Важливо наголосити, що питання форми власності закладів вторинної (спеціалісти) та третинної (інтенсивна терапія на стаціонарі) медицини менш важливе, ніж питання їхнього фінансування. Без підтримки жорсткої конкуренції серед лікарень і клінік неможливо поліпшити якість послуг, які вони надають; інакше їх взагалі не цікавитиме питання контролю за рівнем витрат. Конкуренцію можна створити завдяки вільному входу на цей ринок і виходу з нього, а також лібералізації прав власності – при цьому не обов'язково вимагати приватизації наявних медичних закладів. Тоді пацієнти матимуть свободу вибору

серед закладів вторинної й третинної медицини, тимчасом як останні повинні бути зобов'язаними приймати всіх людей, які застрахували здоров'я належним чином, і мати право відмовляти всім тим, хто не має належного страхування. (Державні фонди медичного страхування покриватимуть усі витрати на медичні послуги в ситуаціях, що загрожують життю, наприклад, нещасні випадки, катастрофи, епідемії, терористичні акти тощо.)

8. Децентралізація вторинної й третинної медицини

Найімовірніше, більшість лікарень та амбулаторних клінік залишаться в руках або місцевих, або регіональних органів влади, бо надання медичних послуг завжди було одним з найважливіших складників самоврядування (іншою є початкова та середня освіта). Такий результат можна лише посилити реформами місцевого самоврядування, якщо ці реформи буде спрямовано на створення більших одиниць на найнижчому рівні органів самоврядування. У країнах Вишеградської групи, зокрема в Польщі, уряд вирішив децентралізувати управління державними фондами медичного страхування. Як наслідок, лікарні та великі заклади амбулаторного лікування зараз підпорядковуються місцевій владі регіонального рівня. У країнах, менших за розміром, наприклад, у Словаччині, Угорщині й Чехії, немає такого очевидного рівня прив'язки управління великими медичними закладами в ієрархії державного управління, але децентралізація тут також можлива й бажана (відповідно до принципу субсидіарності в Європейському Союзі).

9. Попередні думки щодо реформування системи охорони здоров'я в Україні

Україна є великою країною, за кількістю населення та економічним потенціалом схожа на Польщу, але без перспективи приєднання до Європейського Союзу в найближчо-

му майбутньому. Це і спрощує, і водночас ускладнює реформування системи охорони здоров'я.

Недавно Україна досягла доволі великих економічних успіхів. Реальне зростання досягло безпрецедентно високого рівня, великою мірою відновлено фінансову рівновагу. Настав час звернути увагу на структурні питання державних фінансів, які також можуть підтримати фінансову стабільність в довгостроковому періоді.

Зараз Україна може собі дозволити витратити набагато більше коштів на підтримку та поліпшення загальних стандартів державної системи охорони здоров'я, зокрема на напрямках запобігання епідемії, таких як ВІЛ/СНІД, туберкульоз, пропагування відмови від куріння й пияцтва та ін. Це необхідно для боротьби з демографічним спадом, а також для подовження очікуваної тривалості життя нових поколінь. Первинна медицина повинна мати краще обладнання для виявлення тяжких хвороб і точнішого визначення правильного лікування пацієнтів у закладах вторинної й третинної медицини.

Цілком доречно також розглянути запровадження спільних платежів за відвідання лікарів, хоч би якими символічними вони були. Цей крок важливий для запобігання зловживанню первинною медициною та зменшення темпів зростання вживання (й зловживання) ліків за рецептами. На додаток треба сказати, що подальша децентралізація фінансування закладів амбулаторного й стаціонарного лікування необхідна для того, щоб поліпшити управління й контроль за цими установами. Після проведення обережного планування та аналізу можна розглядати запровадження обов'язкового приватного медичного страхування. Воно має суттєво поліпшити обізнаність населення щодо вартості медичних послуг і забезпечити достатньо стимулів до самопомоги. Страхові компанії з приватним фінансуванням та управлінням повинні конкурувати за гроші пацієнтів, тимчасом як заклади вторинної й третинної медицини – за контракти зі страховиками. Якщо за пацієнтами стоять впливові професіонали, позицію пацієнтів стосовно лікарів можна відчутно поліпшити, і, таким чином, якість по-

слуг має також суттєво підвищитися.

Фінансування системи охорони здоров'я також має змінюватися з плином часу. Внески на охорону здоров'я, які сплачують працедавці, потрібно зменшити, й загальна сума таких внесків має відповідати вартості надання основних медичних послуг для всього зайнятого населення. Усі

доходи громадян потрібно обкладати єдиною низькою ставкою податку для системи охорони здоров'я, щоб підтримувати соціальну солідарність у системі. Окрім того, усі громадяни мають вибирати між конкурентними страховиками здоров'я й купувати різний рівень покриття витрат на медичне обслуговування для себе і своїх

сімей. Державний бюджет, зрозуміло, залишиться відповідальним за надання коштів державним фондам медичного страхування і приватним страховикам від імені всіх людей, які не мають постійного доходу, наприклад громадян, які перебувають у відпустці з догляду за дитиною та ін. ■

Реформи системи оподаткування в країнах Вишеградської групи та значення цих реформ для ситуації в Україні

Мачей Грабовський,
Гданський інститут ринкової економіки
(Польща)

Короткий опис систем оподаткування країн Вишеградської групи

Країни Вишеградської групи, а саме Польща, Словаччина, Угорщина та Чехія, створили порівняно розвинені системи оподаткування, які використовують усі основні податки. Цей процес головним чином завершився в середині 1990-х років. Реформування системи оподаткування не відбувалося у вакуумі, а було частиною процесу трансформації та стратегії цих країн щодо вступу до Європейського Союзу (ЄС). Таблиця, наведена нижче, надає основну інформацію про системи оподаткування та демонструє різницю між системами оподаткування цих країн.

Зважаючи на те, що Європейський Союз здійснює гармонізацію непрямих податків й усі країни Вишеградської групи мали однакову стратегічну мету – вступ до ЄС, різниця в режимах оподаткування не є незначною, однак перебуває в рамках, узгоджених ЄС. Система оподаткування Словаччини найбільш проста й має незначну кількість ставок і податкових пільг. Три інші країни досі мають кілька ставок податку з доходів фізичних осіб. Найбільша ставка податку на прибуток підприємств у Чехії, але процес її зниження ще не завершено.

Угорщина першою започаткувала податкову реформу наприкінці 1980-х років, запровадивши всі три основні податки – ПДВ, податок на прибуток підприємств і податок з доходів фізич-

них осіб. Інші країни Вишеградської групи наслідували цей приклад і вже 1994 року застосовували ці податки. Треба зазначити, що Україна завершила цей процес 1992 року.

Основні напрями реформування

Після 1994 року можна було спостерігати три основні процеси. Перший стосувався збільшення надходжень від непрямих податків і зменшення надходжень від прямих податків, в основному від податку на прибуток підприємств. Головні аргументи на користь такої стратегії – зниження ризику зменшення надходжень упродовж періодів сповільнення економіки та забезпечення більшої об'єктивності в

Таблиця 1. Основні риси податкових режимів країн Вишеградської групи

	Польща	Словаччина	Угорщина	Чехія
Режим сплати ПДВ				
ставки податку, %	3, 7, 22	19	3, 15, 25	5 та 19
межа обороту*	10 000 євро	35 000 євро	35 000 євро	35 000 євро
Акцизні податки				
бензин	320,28 євро/1000 л	375,53 євро/1000 л	407,56 євро/1000 л	339,90 євро/1000 л
дизельне пальне	249,62 євро/1000 л	331,30 євро/1000 л	334,71 євро/1000 л	312,00 євро/1000 л
пиво	1,5 євро/100 л	1,21 євро/100 л	1,654 євро/100 л	0,752 євро/100 л
алкогольні напої	962,59 євро/100 л	605,70 євро/100 л	756,05 євро/100 л	830,95 євро/100 л
Податок на прибуток підприємств				
ставки податку, %	19	19	16	28
Податок з доходів фізичних осіб				
ставки податку, %	19, 30, 40	19	20, 30, 40	15, 20, 25, 32

Примітка: ПДВ – податок на додану вартість.

* ПДВ сплачують лише тоді, коли оборот підприємства сягає визначеної межі.

Джерело: таблиця акцизного збору, Європейська комісія, травень 2004 року; ставки ПДВ, що застосовуються в країнах – членах ЄС станом на 1 вересня 2004 року, DOC/2008/2004-EN

Таблиця 2. Податкові надходження у країнах Вишеградської групи у 1999–2002 роках, % ВВП

	Загалом								
		у тому числі:							
		Податок з доходів фізичних осіб	Податок на прибуток підприємств	ПДВ	Акцизний збір	Соціальні внески	Мито	Податок на нерухомість	Інші податки
Польща	33,6	4,6	1,8	7,4	4,0	9,6	0,6	1,2	4,4
Словаччина	31,0	3,5	2,0	7,4	2,9	12,7	0,4	0,2	1,9
Угорщина	37,6	7,5	2,4	8,4	3,6	11,3	0,8	0,2	3,4
Чехія	36,4	4,8	3,2	5,6	3,5	15,0	0,5	0,3	3,5

Джерело: Мітра, Прадпін і Ніколас Стерн. "Системи оподаткування в перехідних економіках" (*Tax Systems in Transition*), робочий документ Світового банку щодо дослідження політики № 2947, січень 2003 року

системі оподаткування (докладніше див. Таблицю 4). У цілому країни знизили ставки податку на прибуток підприємств і зараз мають ставки нижчі, ніж у середньому в Європейському Союзі. Водночас вони зазвичай зберігали незмінною ставку ПДВ, але скасували пільги щодо його сплати і збільшили ставки акцизних зборів.

Деякі країни, наприклад Угорщина, дуже активно надавали спеціальні податкові пільги для великих закордонних інвесторів. Ці процедури виявилися шкідливими й суперечили правилам надання державної допомоги, затвердженим Європейською комісією; їх було скасовано до 1 травня 2004 року.

Другий процес мав зробити систему оподаткування сумісною із законодавством Європейського Союзу. Цього можна було досягти, наприклад, через підвищення ставок акцизних податків до мінімального рівня, якого вимагав ЄС, і скасування пільг щодо сплати ПДВ. Цей процес було розтягнуто на багато років для уникнення інфляційних шоків.

Третій процес було розпочато для збільшення складності системи опо-

даткування через збільшення різноманітних пільг для того, щоб забезпечити досягнення різноманітних соціальних та економічних цілей, наприклад, збільшити попит на освіту, будівництво житла, витрати на науково-дослідні роботи тощо. Це призвело до високих витрат на виконання цих положень, проблем інтерпретації законодавства і зловживань платниками податків. Лише Словаччина була здатна великою мірою подолати цю проблему через запровадження єдиної фіксованої ставки ПДВ і одночасне анулювання більшості податкових пільг. Проблема перевантаження системи оподаткування спеціальними задачами було посилено сумнівними змінами системи оподаткування впродовж процесу обговорення бюджету. Це означає, що більшість важливих поправок до різноманітних законодавчих актів про оподаткування було затверджено впродовж обговорення законів про бюджет. Ці зміни мали на меті задоволення різних потреб, що було зазначено вище. Податок з доходів громадян зазнав особливо багато змін, але і зміни до ПДВ, і до податку на

прибуток підприємств були також суттєвими й важливими в усіх чотирьох країнах. Цей процес зробив систему оподаткування непередбачуваною й дорогою і для податкових служб, і для платників податків.

В останні роки (з 2000 року) можна було спостерігати тенденцію обмежувати спеціальні режими та пільги в системі оподаткування. Ця тенденція має на меті зменшення ставок податків, головним чином податку на прибуток підприємств і податку з доходів фізичних осіб. Це означає, що до принципу ефективності системи оподаткування знову почали ставитися серйозно.

(Nota bene: принцип ефективності передбачає систему оподаткування, в якій рішення економічних агентів не залежать від податків. Іншими словами, якби системи оподаткування не існувало, економічні рішення були б такими самими.)

Питанням системи оподаткування присвячено велику увагу в основних законодавчих актах, а саме: Конституція Польщі передбачає, що запроваджувати податки може лише парламент. Таким чином, згідно з податковим законодавством, повноваження виконавчої влади обмежено лише до технічних елементів системи оподаткування. Це обмежує можливість запровадження змін до законодавчих актів щодо оподаткування, але не вирішує проблеми повністю.

Основні проблеми

Адміністрування податків стало одним з найважливіших питань реформ системи оподаткування. Подат-

Таблиця 3. Частка податкових і неподаткових надходжень уряду та органів самоврядування в структурі ВВП

	1999–2002 роки		1999–2002 роки	
	% ВВП		% ВВП	
Польща	40,4	Угорщина	44,0	
Словаччина	40,4	Чехія	41,1	

Джерело: Мітра, Прадпін і Ніколас Стерн. "Системи оподаткування в перехідних економіках" (*Tax Systems in Transition*), робочий документ Світового банку щодо дослідження політики № 2947, січень 2003 року

ки відігравали досить незначну роль у плановій економіці. Вони були частиною системи розподілу поряд з фіксованими цінами, субсидіями та кредитами. Кількість платників податків була низькою, а ступінь свободи дії податкових інспекторів – високим. Платники податків, здебільшого державні підприємства, не мали вагомих економічних стимулів зменшувати свої податкові зобов'язання (читай: шукати недогляди в податковому законодавстві). Ця ситуація радикальним чином змінилася впродовж перехідного періоду. Зараз існує багато приватних компаній, які працюють у ринкових умовах і таким чином мають сильну мотивацію для зменшення своїх податкових зобов'язань.

Витрати на реформи в системі оподаткування включали також витрати податкових органів на навчання персоналу та капіталовкладення на першому етапі податкової реформи. У цьому питанні є ще один аспект. Витрати й ефективність адміністрування податків залежать від якості навчання персоналу та обладнання податкових адміністрацій, а також від системи податків, системи оскарження рішень податкових інспекторів у судах і положень про роботу державних службовців. Недостатньо добре розроблені правила оподаткування, які є незрозумілими та неоднозначними, збільшують витрати платника податків на виконання законодавчих норм. Водночас податкові органи характеризуються ризиком корупції, а витрати на їх утримання досить високі.

Проблема складного і нечіткого податкового законодавства залишається, мабуть, найбільш важливою в цих країнах, за винятком Словаччини, яка вдалася до широкомасштабної реформи системи оподаткування 2004 року. Словаччина запровадила

єдину ставку податку з доходів фізичних осіб на рівні 19% і скасувала більшість податкових пільг. Водночас було запроваджено єдину ставку ПДВ. Це означало, що пільгову ставку повністю скасовано, а всі товари й послуги оподатковуватимуть за єдиною 19%-вою ставкою. Врешті-решт, ставку податку на прибуток підприємств було зменшено до 19% для відповідності ставці податку з доходів фізичних осіб.

Ця проблема певною мірою обмежена судами з адміністративних питань, які можуть скасувати або змінити адміністративні рішення податкових інспекторів. Утім, великою проблемою залишається інтерпретація податкових нормативно-правових актів.

Створення органів місцевого самоврядування – важлива частина процесу трансформації. Їм було делеговано зобов'язання держави, але власні фінансові надходження були забезпечені не повною мірою. Місцеві податки забезпечували лише незначні доходи органів місцевого самоврядування, і трансферти з державного бюджету залишаються основним джерелом надходжень. Що більше, правила надання трансфертів постійно змінюються, що обмежує спроможність органів місцевого самоврядування планувати багаторічні проекти.

Відношення податкових надходжень до ВВП у всіх країнах дуже високе, зважаючи на їхній рівень економічного розвитку. Водночас вони мають бюджетний дефіцит. Це означає, що зменшувати податкові надходження через зменшення податкових ставок чи бази оподаткування потрібно поступово й дуже обережно.

Список податків і зборів, що містяться в системах оподаткування країн Вишеградської групи, дуже дов-

гий. Деякі з них приносять вкрай незначні державні надходження й водночас зумовлюють високі витрати на виконання податкового законодавства й адміністрування.

Узгодження податкового законодавства (або, як каже ЄС, податкова інтеграція) може бути чинником, який здатний обмежити варіанти подальших кроків у реформуванні системи оподаткування, навіть якщо нову директиву не буде ухвалено. Для цього існує кілька шляхів. По-перше, країни – члени ЄС можуть застосовувати тиск на інші країни, щоб обмежити податкову конкуренцію, наприклад, щодо податку на прибуток підприємств. По-друге, Європейський Суд ухвалив кілька рішень щодо систем оподаткування, які ґрунтуються на правилах недискримінації та вільного руху капіталу, товарів, послуг і робочої сили, що містяться в Договорі про заснування Європейського Співтовариства. У результаті Європейський Суд захищає ці правила та забороняє деякі податкові рішення, що перешкоджають їх виконанню.

Однак національні органи виконавчої влади можуть провадити державну політику щодо спроможності адміністрування податків і вдосконалення податкового законодавства.

Уроки реформ

1. Країни Вишеградської групи мали повноцінну стратегію для свого перехідного періоду принаймні з часу підписання угоди про вступ до ЄС. Було зрозуміло, яке саме інституційне середовище потрібно створити. Таким чином, перспектива вступу до ЄС впливала не лише на розроблення деяких рішень щодо непрямого оподаткування, а й також на процес підвищення спроможностей адміністрування

Таблиця 4. Основні надходження від податків упродовж періоду трансформації, % ВВП

	Податок з доходів фізичних осіб		Податок на прибуток підприємств		ПДВ + акцизні збори	
	1991–1995	1999–2002	1991–1995	1999–2002	1991–1995	1999–2002
Польща	8,2	4,6	4,4	1,8	10,2	11,4
Словаччина	5,5	3,5	7,7	2,0	12,5	10,3
Угорщина	7,0	7,5	3,5	2,4	11,6	12,0
Чехія	5,0	4,8	5,3	3,2	11,5	9,1

Джерело: “Нова Європа. Доповідь про перетворення” (New Europe. Report on Transformations). Криниця, 2004 рік, Instytut Wschodni

податків і створення інституційного середовища. Це, мабуть, був найважливіший чинник реформування системи оподаткування. Україна ратифікувала угоду про створення Єдиного економічного простору між Білоруссю, Казахстаном, Росією та Україною 2004 року і водночас чітко заявила про своє бажання набути членства в Європейському Союзі. Такий дуалізм у виборі стратегічних цілей ускладнить реформи в системі оподаткування. Для країн Вишеградської групи чітка політична перспектива була чинником прогресу в реформуванні податкової системи. З іншого боку, Україна належним чином застосовує основні податки і не повинна замінювати їх або запроваджувати нові основні податки. Такі кроки зменшили б інвестиційну привабливість країни та зробили б систему оподаткування непрозорою.

2. Основним досягненням цих країн було переміщення основної частини бюджетних надходжень з прямих податків, головним чином податку на прибуток, до непрямих податків, головним чином ПДВ та акцизних зборів. Це зменшило ризик різких коливань бюджетних доходів упродовж економічного циклу та забезпечило більшу економічну ефективність системи оподаткування. Це також допомогло залучити іноземних інвесторів. За останні роки Україна суттєво зменшила свої надходження від податку на прибуток підприємств. Однак країна досі має потенціал для подальшого зниження ставок. Чинна ставка податку на прибуток підприємств в Україні досі занадто висока порівняно із сусідніми країнами.
3. В останні роки існує чітка тенденція до розширення бази оподаткування та зменшення верхніх граничних ставок податків на доходи. Такі кроки (збільшення прозорості в системі оподаткування) вважають ефективнішими інструментами для залучення іноземних інвесторів, ніж податкові канікули для інвесторів. Україна також може запроваджувати таку політику.
4. У більшості країн Вишеградської групи досі наявні численні про-

блеми в системах оподаткування. Найважливіші з них – неоднозначність законодавства та хиби адміністрування податків. Ці проблеми посилюються дуже частими поправками до законодавчих актів щодо оподаткування, які ухвалюють принаймні раз на рік.

5. Проблему адміністрування податків вирішували технічними методами, зокрема навчанням працівників, найманням персоналу, а також забезпеченням новим обладнанням. Ухвалено також деякі законодавчі рішення, спрямовані на забезпечення захисту прав платників податків. Найважливішим з них є те, згідно з яким оскарження рішення податкових органів, що вважалося остаточним за умов адміністративного порядку, можна подати до суду з адміністративних питань. Таке рішення має принаймні дві переваги. По-перше, права платників податків захищають від сваволі податкових інспекторів. По-друге, пояснення суду слугує інтерпретацією законодавчих актів щодо оподаткування. У Польщі існує 14 регіональних судів з адміністративних питань і Верховний Суд з адміністративних питань. Приблизно 40% рішень податкових адміністрацій анулюють суди. Таке вирішення проблем може бути корисним для України.
6. Проблему неоднозначності податкового законодавства можна зменшити через ухвалення конституційного положення про те, що парламент (Верховна Рада) не може збільшувати дефіцит державного бюджету, який було визначено Кабінетом Міністрів у проекті державного бюджету, включаючи запровадження нових податкових пільг. Це не усуває всіх ризиків ухвалення нечітких поправок до законодавчих актів щодо оподаткування. Україна може запозичити досвід Словаччини щодо того, як зробити свою систему оподаткування простою й прозорою (певною мірою це вже зроблено).
7. Існує також важлива проблема щодо того, як оподатковувати малі підприємства. На це питання немає універсальної відповіді. Реформування принципів оподатку-

вання малого бізнесу в Угорщині, що почалося 2004 року, може бути добрим прикладом для наслідування. Можна взагалі запровадити податок з простою базою оподаткування (наприклад, прибутки або кількість працівників). Згідно із Законом XLIII 2002 року, Угорщина спростила стягнення податку для підприємців, максимальна річна виручка яких не перевищує 15 мільйонів форинтів, включаючи ПДВ, та які працюють принаймні два роки за тим самим правовим статусом. Ставка податку дорівнює 15%, вона замінює ПДВ, податок на автомобільний транспорт підприємств, податок на дохід приватного підприємця, оподаткування дивідендів, податок на прибуток підприємств. На цей час система оподаткування в Україні залишається занадто складною, незрозумілою й дорогою для утримання.

8. Проблему податкового шахрайства, наприклад відшкодування ПДВ, можна вирішити завдяки запровадженню обміну інформацією з податковими адміністраціями інших країн. Добрим прикладом є існування спеціального адміністративного підрозділу, який має справу з великими платниками податків, включаючи експортерів. Зокрема Україна має вирішувати проблему накопичення великих заборгованостей щодо відшкодування ПДВ. Однак перший крок треба зробити в напрямі великих платників податків.
9. Існує безліч проблем щодо повноважень податкових інспекторів, наприклад, щодо скасування та/або відстрочення стягнення податкових зобов'язань. Податкова підтримка є частиною державної допомоги, і, таким чином, у країнах Вишеградської групи вони регулюються законодавством ЄС. Такі проблеми існують і в Україні. Повноваження працівників податкових служб повинні бути обмеженими на кожному рівні адміністративної системи.
10. Оподаткування енергоносіїв великою мірою узгоджено в Європейському Союзі, передбачено також подальші кроки в цій сфері (наприклад, запровадження ак-

цизного збору на електроенергію). Оподаткування енергетичних ресурсів в Україні має дві хиби. По-перше, держава не забезпечує стягнення податків. По-друге, рівень оподаткування низький. Підвищення податків на енергоресурси може супроводжуватися зниженням податків на оплату праці і, таким чином, цей крок може виявитися сприятливим для економіки.

11. “Тіньовий” сектор економіки порівняно великий і відображає слабкі місця системи адміністру-

вання податків, проблеми зі структурою економіки, відсутність рівноваги в економіці (безробіття й завеликі обсяги малого підприємництва) та великий регуляторний тягар. Найкращий спосіб зменшити “тіньовий” сектор – забезпечити адекватне й доцільне інституційне середовище, тобто чітку й прозору правову систему, сильне й спроможне адміністрування податків, що створює конкурентні ринки. Це легше сказати, ніж зробити. На мій погляд, вартість зменшення “тіньового” сектору еко-

номіки (який складається з дуже малих і малих підприємств та домогосподарств) висока порівняно з вигодами від такого кроку.

12. В Європі зростають надходження від екологічних податків і зборів. У майбутньому Україна може частково перемістити джерела податкових надходжень з робочої сили до природних ресурсів.

13. Кількість податків і зборів у країнах Вишеградської групи, зокрема в Польщі, занадто висока за будь-якими стандартами. Те саме можна сказати й про Україну. ■

Реформування бізнес-середовища в країнах Центральної Європи

Ян Младек,
депутат парламенту
(Чехія)

Мета такого реформування – поліпшення продуктивності та збільшення темпів зростання ВВП у конкретній країні. Цим питанням приділяли увагу із самого початку трансформації посткомуністичних країн, що почалася 1989 року. Право володіти основним капіталом, землею та наймати людей стало першим, яке було повернено після падіння комунізму. Однак за останні п'ятнадцять років економічних перетворень виявилось, що багато процесів куди складніші, ніж вважала більшість людей. Існує три основні способи, як створити життєздатні підприємства:

1. Створення та розвиток малого і середнього бізнесу.
2. Приватизація та трансформація великих державних підприємств.
3. Надання підтримки прямим іноземним інвестиціям (ПІІ).

Грубо кажучи, можна вважати, що відносний успіх країн Центральної Європи залежить, головним чином, від малого та середнього бізнесу і прямих іноземних інвестицій. Політику підтримки прямих іноземних інвестицій було розпочато в Угорщині ще наприкінці 1980-х років. Інші країни регіону почали повноцінно конкурувати з Угорщиною за іноземні інвестиції після 1998 року. Конкуренцію за прямі іноземні інвестиції можна відобразити на Графіку 1.

Інша історія успіху стосується малого та середнього бізнесу. Економічна свобода, отримана після падіння комунізму, уможливила розвиток малого та середнього бізнесу. Якщо починати з нуля, сам природний відбір підприємницького таланту приносить вигоди посткомуністичним країнам. Малий і середній бізнес критично важливий для двох сфер: зайнятості та політичної стабільності. Підприємства малого та середнього бізнесу – головним чином ті, що надають послуги й займаються виробницт-

вом, допомогли поглинути надлишок трудових ресурсів із застарілого державного сектору. Стабільність і демократія, серед іншого, також ґрунтуються на існуванні підприємств малого та середнього бізнесу. Лише демократія з великим прошарком підприємців і власників може бути справді стабільною. Існують країни з ринковою економікою, які мають ефективні великі компанії та невеличкий прошарок власників і тому тяжіють до нестабільності й авторитарних режимів.

Приватизацію та трансформацію великих підприємств навряд чи можна назвати успішною. Результати діяльності таких компаній коливаються між середніми та низькими показниками. Одне з досліджень, що проводилося в Чехії з 1999 року, засвідчило, що компанії з прямими іноземними інвестиціями діють набагато успішніше, ніж приватизовані за ваучери (приватизаційні сертифікати) або продані місцевому бізнесу, а також ті, що залишаються в державній власності.

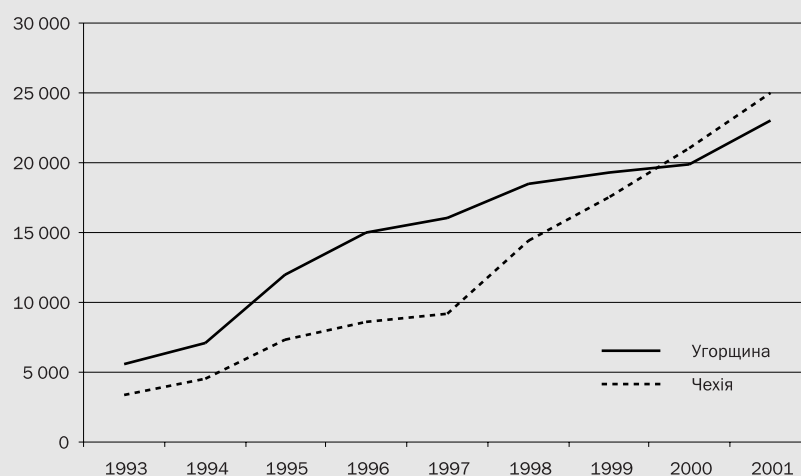
Незважаючи на всі спроби поліпшити менеджмент і корпоративне управління в приватизованих або все ще державних компаніях, успішного досвіду замало.

Виходить, найкращих результатів можна досягти заохоченням прямих іноземних інвестицій і малого та середнього бізнесу. Однак дуже корисними виявляються відповіді на такі запитання:

1. Для кого вироблятимуть товари та послуги нові компанії?
2. Де вони їх вироблятимуть?
3. Як вони їх вироблятимуть?

Відмінне бізнес-середовище нічого не варте, якщо не існує ринку для збуту продукції. Це означає, що серед компаній з прямими іноземними інвестиціями найкращими є ті, які обслуговують зовнішні ринки. Ті, що обслуговують внутрішні ринки, зазвичай поліпшують якість продукції, продуктивність, але вони також безпосередньо конкурують із вітчизняними підприємствами. Ще жорсткішою є ринкова боротьба для малого та середнього бізнесу. Успішний

Графік 1. Кумулятивні інвестиції, млн. доларів США



Джерело: Міністерство фінансів Чехії та Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР)

швидкий розвиток малого та середнього бізнесу відбувається в тих регіонах, де споживачі – іноземні туристи або переважно іноземці. Це столиці та прикордонні території, до яких відвідувачі з багатших країн можуть легко дістатися. Щоб привабити таких споживачів, необхідно створити для них найпростіший візовий режим (бажано безвізовий), забезпечити легкий доступ усіма видами транспорту, забезпечити багато прикордонних пропускних пунктів (на кордоні між Чехією та Німеччиною пропускні пункти влаштовано через кожні п'ятнадцять кілометрів) та останнє, але не менш важливе – забезпечити пропозицію готелів, пансіонів тощо.

Інше важливе питання – де виробляти товари або послуги. Іноземні компанії надають перевагу інвестиціям з нуля (коли започатковується нове підприємство). Метою країн повинні бути інвестиції в наявні потужності, але це мета на майбутнє. Компанії надають перевагу інвестиціям у нові виробничі потужності, бо вони побоюються проблем, пов'язаних з успадкуванням наявних активів, в основному через приховані зобов'язання. Останні можуть бути різних типів, але найнебезпечнішими є екологічні. Аби залучити прямі іноземні інвестиції в умовах жорсткої глобальної конкуренції, необхідно надати можливість купувати землю

під будівництво нових компаній. Довгострокова оренда (50 років, 99 років) може замінити власність на землю, але, зрозуміло, **це менш привабливий варіант**. Викуп землі у приватних власників для продажу іноземним інвесторам може бути повним жахом. Приклад – недавні події в Словаччині, коли держава викупила землю у приватних власників для автомобілебудівної компанії. Треба уникати там, де можливо, націоналізації землі державою. Захист приватної власності – один з базових принципів ринкової економіки. Націоналізацію з компенсацією приватному власникові можна використовувати в інтересах суспільства (автобан, залізниця), але в разі передачі земельної ділянки іншому приватному власнику (автомобілебудівній компанії) виникають сумніви щодо доцільності такого кроку. У цілому країна має забезпечувати прямі іноземні інвестиції не лише землею за прийнятну ціну, а й необхідною інфраструктурою, кваліфікованими трудовими ресурсами та певними податковими канікулами. Останнє викликає багато сумнівів через створення нерівних умов для компаній з прямими іноземними інвестиціями або великих інвесторів і решти економіки (як, наприклад, у Чехії). Альтернативним варіантом є так зване рівне оподаткування – зменшення податкового навантаження для всіх компаній.

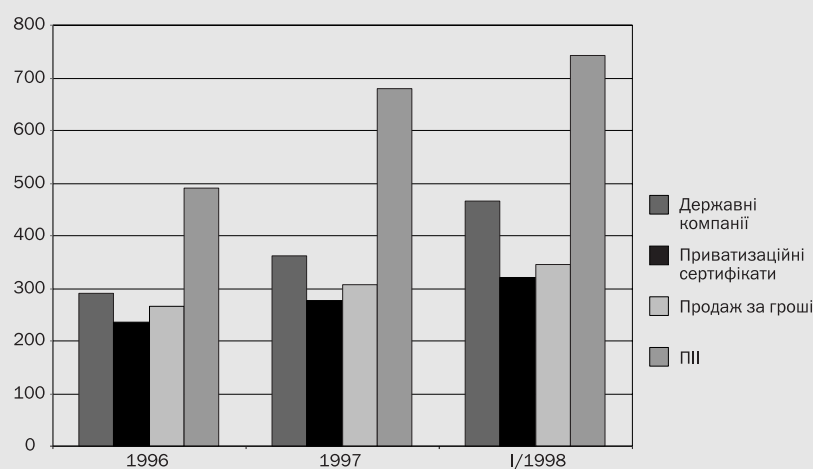
Ціною цього підходу є збільшення непрямого оподаткування (ПДВ, акцизні податки).

Для малого та середнього бізнесу питання, де виробляти, ще гостріше. Тут досвід країн Центральної Європи виявив, що найефективнішим способом отримати активи були реституція або перепродаж ефективнішому власнику (реприватизація). Попередні власники або їхні спадкоємці отримали назад ресторани, готелі, засоби технічного обслуговування, ділянки, де були розташовані виробничі потужності, та ін. Свій внесок до цього зробила мала приватизація, яку використовували для невеликих активів. Іншим джерелом набуття у власність потужностей було банкрутство та ліквідація великих компаній.

Якщо існує ринок для продукції компанії й компанія має місце, де її виробляти, необхідно звернути увагу на умови провадження бізнесу. Існує два напрями, де держава може вдатися до безпосередніх дій: телекомунікації та банківська діяльність. Телефонний зв'язок, факс та інтернет – мінімальні умови провадження бізнесу. Цього можна досягти завдяки приватизації телекомунікаційної компанії стратегічному інвесторові та/або розвитку конкуренції в цій сфері. Банківська система – складніше питання. Усі банки в країні мають діяти за міжнародними стандартами, їхній розвиток повинен заохочуватися конкуренцією. Таким чином мають бути вирішені проблеми часу, необхідного для переказу грошей, і часу, необхідного для відкриття рахунку.

Ліцензування підприємницької діяльності є постійною проблемою. Тут немає простого рішення. Деякі види підприємницької діяльності мають підлягати ліцензуванню, але ліцензії для багатьох видів підприємницької діяльності підривають економічну активність. Частковим рішенням є запровадження типів ліцензій. Деякі види комерційної діяльності можуть не потребувати ліцензії, деякі – потребувати помірного ліцензування, а інші – повних ліцензійних процедур. Мета такого кроку – мати якомога більше видів діяльності, що не потребують ліцензування, але як класифікувати види

Графік 2. Додана вартість в розрахунку на одного працівника в чеських компаніях після приватизації, тис. крон



Джерело: Mladek, J.: "Nejhorsi vysledky maji kuponove zprivatizovane podniky", *Hospodarske noviny* ("Компанії, приватизовані за ваучери, демонструють найгірші результати"), 15 лютого 1999 року

підприємницької діяльності – це вже питання для політичних дебатів.

Оподаткування – інше важливе питання. У цілому податкове навантаження в країнах Центральної Європи достатньо низьке. Питанням для обговорення є співвідношення між прямими (зокрема так звані нараховування на медичне та соціальне страхування або податки, що нараховують на фонд заробітної плати) та непрямими податками. Вважають, що низький рівень прямого оподаткування може стимулювати економічне зростання. Вперше такий підхід за-

стосувала Словаччина, запровадивши єдину ставку податку на доходи громадян на рівні 19%. Інші країни Центральної Європи зараз також запроваджують такий підхід з деякою затримкою.

Особливими проблемами в цій сфері є зловживання соціальною допомогою та страхуванням на випадок тимчасової непрацездатності. 2004 року Словаччина вдалася до рішучих заходів, спрямованих на мінімізацію такої допомоги та збільшення стимулів до праці. Навіть у Чехії, яка в останні роки дотримува-

лася обережнішого підходу, з'явилася така тенденція. Виплати лікарняних зменшено; зараз ця сфера регулюється жорсткіше, і влада навіть вдалася до кримінальних розслідувань. Існували компанії, єдиним бізнесом яких було викачування з такої системи страхових виплат на випадок тимчасової непрацездатності. Іншим кроком є обов'язкові суспільні роботи (вісім годин на тиждень) для безробітних. Це має стимулювати їх шукати роботу або відмовитися від виплат з безробіття. ■

Податкова реформа у Словаччині: результати першого року

Петер Голіаш, Інститут економічних і соціальних реформ (INEKO),
Роберт Кічіна, Бізнес-альянс Словаччини (PAS)

Короткий огляд

Ця доповідь подає докладну інформацію про податкову реформу у Словаччині, запроваджену 2004 року, та її перші результати. Найочевидніший з них – зацікавленість серед іноземних інвесторів у провадженні бізнесу в Словаччині. 2004 року Словацька агенція розвитку інвестицій і торгівлі (SARIO) зафіксувала 1,7 мільярда євро прямих іноземних інвестицій, які зросли на 47% у річному вимірі. Що стосується нових робочих місць, створених за рахунок прямих іноземних інвестицій, їхня кількість зросла навіть ще більше – на 69%. 2005 року приплив іноземних інвестицій триває. Згідно з повідомленням агенції, сприятливі бізнес-середовище та податкова система – одні з найважливіших чинників, на які посиляються інвестори, коли роблять вибір на користь Словаччини. Вони особливо вітають зниження ставок податку на прибуток підприємств і скасування податку на дивіденди. Однак ще важливіші чинники під час прийняття інвестиційного рішення – розвинена інфраструктура, дешева та кваліфікована робоча сила та відчутна державна допомога.

Інший важливий результат реформи – початок жорсткої міжнародної конкуренції у сфері податків. Словаччина стала сьомою країною в Європі, що запровадила єдину ставку податку з доходів громадян (19%). Невдовзі ще дві країни запровадили таку систему оподаткування: Грузія

та Румунія, які знизили ставки податку до 12% і 16% відповідно. Найбільші опозиційні партії Польщі та Чехії також агітують за єдині ставки податку й навіть пообіцяли запровадити таку ставку, якщо вони виграють парламентські вибори. Швидко відреагувала Австрія, яка зменшила ставку податку на прибуток підприємств з 34% до 25% з 2005 року, хоча спочатку планувалося зменшити її до 31%. 2004 року Чехія знизила максимальну ставку ПДВ з 22% до 19%, а ставку податку на прибуток підприємств буде зменшено з 28% до 24% 2006 року. Угорщина знизила ставку податку на прибуток підприємств з 18% до 16%, а Польща – з 27% до 19%. Західні демократії, що застосовують набагато вищі ставки податку на прибуток підприємств (38,3% у Німеччині, 34,3% у Франції, 34,5% у Нідерландах, 37% в Італії та 30% у Великій Британії), звинувачують Словаччину в “податковому демпінгу” та закликають до “гармонізації податкової системи” з оподаткуванням в Євросоюзі. Вони зазначають, що нові країни – члени ЄС можуть зменшувати податки лише завдяки суттєвій регіональній допомозі, яку вони отримують від багатших країн ЄС.

З позиції бюджету кращі, ніж очікувалося, податкові надходження 2004 року, особливо надходження від прямих податків, викликали ентузіазм. Однак ці результати ще потрібно підтвердити 2005 року.

Скорочення

INEKO:	Інститут економічних і соціальних реформ
PAS:	Бізнес-альянс Словаччини
SARIO:	Словацька агенція розвитку інвестицій і торгівлі
ВВП:	Валовий внутрішній продукт
ЄС:	Європейський Союз
ЄСР 95:	Європейська система рахунків 1995 року
МВт:	мегават
МВФ:	Міжнародний валютний фонд
НУО:	Неурядова організація
ОЕСР:	Організація економічного співробітництва та розвитку
ПДВ:	Податок на додану вартість
ПДГ:	Податок з доходів громадян
ПІІ:	Прямі іноземні інвестиції
ППП:	Податок на прибуток підприємств
СПС:	Солідарна пенсійна система

Можна припустити, що податкова реформа разом зі вступом до ЄС зіграла визначальну роль у прискореному розвитку словацької економіки 2004 року. Очікування щодо негативного впливу вищих ставок непрямих податків на рівень цін і приватне споживання не підтвердилися. Приватне споживання зросло на 3,5% 2004 року проти очікуваних 2,0%. Однак вплив реформи на загальний макроекономічний розвиток, включаючи зростання зайнятості, окреслиться чіткіше через триваліший проміжок часу.

Вступ

Восени 2002 року до влади у Словаччині прийшли правоцентристські сили. У країні на той час існувала податкова система, яка взагалі вважалася недієвою та занадто заплута-

Іноземні інвестори в Словаччині

	2002	2003	2004	2005 (прогноз)
Кількість підписаних проектів	25	22	47	40
Кількість новостворених робочих місць	5 400	7 970	13 500	20 000
Залучені прямі іноземні інвестиції, млн. євро	311	1 164	1 707	1 951 – 2 073

Джерело: Словацька агенція розвитку інвестицій і торгівлі (SARIO)

ною. Вона також часто змінювалася, створювала дедалі більше податкових пільг, зокрема пільгових ставок, викривлюючи таким чином умови для провадження бізнесу. Податкова реформа стала однією з найважливіших ініціатив нової влади. Серед чотирьох партій коаліції лише одна – християнські демократи – закликала до радикальної реформи: запровадження єдиної ставки податку з доходів громадян. Програма діяльності нового уряду зобов'язала владу лише **“знизити ставки податку з доходів і проаналізувати можливість запровадження єдиної ставки податку”**. Проте насправді реформа, яку просував міністр фінансів Іван Міклош, запровадила єдину ставку податку і пішла набагато далі, ніж було передбачено початковими завданнями. **Нова система оподаткування набрала чинності в січні 2004 року.** Мета реформи – створення простої та справедливої податкової системи, яка б сприяла розвитку бізнесу. Досягти цієї мети можна було через:

1. **Перенесення податкового тягаря з прямих податків на непрямі¹**, тобто оподаткування споживання замість виробництва. Таким чином можна підтримати стимули до праці. Що більше, в еру глобалізації та підвищення мобільності трудових ресурсів контроль над стягненням прямих податків дедалі більше ускладнюється. Ухилятися від прямих податків легше порівняно з непрямими. У результаті високі прямі податки шкодять бюджету країни та її конкурентоспроможності – люди “тікають” у тіньову економіку або до країн з нижчими ставками прямих податків. Перенесення податкового тягаря на непрямі податки має обмежити практику ухилення від сплати податків.

2. **Скасування всіх винятків, пільг і спеціальних режимів.** Опитування підприємців засвідчили, що надмірна складність і постійні зміни колишньої системи оподаткування були одними з основних перешкод у підприємстві². Колишня система налічувала 90 винятків, 19 джерел неоподаткованого доходу, 66 статей доходу, звільнених від сплати податків, 37 статей доходу, оподаткованих за спеціальними ставками податку (див. Таблицю 1). Реформа скасувала практично всі ці винятки³, зробивши систему оподаткування простішою та прозорішою, а також усунула можливість застосування схем, спрямованих на сплату податків за меншими ставками.
3. **Запровадження єдиної ставки податку з доходів громадян.** На відміну від прогресивних ставок оподаткування доходів за єдиною ставкою не обмежує економічні стимули. Нова система стимулює виконання більших обсягів роботи незалежно від рівня доходу, що має підвищити продуктивність праці.
4. **Скасування податкових інструментів, спрямованих на досягнення нефіскальних цілей.** Багато таких інструментів було спрямовано на досягнення цілей соціальної політики. Однак податкові інструменти зазвичай застосовують до всіх, а не лише до тих, хто цього справді потребує. Таким чином, вони мають дуже мало спільного з поняттям солідарності. Реформа мала на меті чітко відмежувати солідарність і тому замінила майже всі такі інструменти адресною допомогою тим, кому вона справді потрібна⁴. Наприклад, податковий кредит на утримання дитини було скасовано і запровад-

жено нову форму адресної соціальної допомоги, що має забезпечити справедливіший розподіл доходів, зокрема на користь малозабезпечених сімей з дітьми.

5. **Усунення подвійного оподаткування доходів** (такого, як податок на дивіденди). Для забезпечення справедливості та простоти податкової системи Міністерство фінансів вирішило оподатковувати всі типи та всі суми доходів за єдиною ставкою. **Намагаючись знайти оптимальні ставки, уряд запровадив одну й ту саму ставку (19%) податку з доходів громадян, податку на прибуток підприємств і податку на додану вартість (ПДВ).**

Податок з доходів громадян

Колишні ставки з доходів громадян дуже різнилися залежно від розміру доходу громадян⁵. Нова система запровадила єдину ставку – 19% для всіх доходів. Вона також збільшила розмір неоподаткованого мінімуму до 19,2 прожиткового мінімуму (з 38,8 тис. словацьких крон, або 968 євро на кожного платника податків щороку до 80,8 тис. словацьких крон, або 2021 євро, починаючи з 2004 року). У результаті кожна людина, яка отримує зарплату нижчу за приблизно половину середньої зарплати в економіці, взагалі не сплачує жодних податків. Інші сплачують 19% різниці між їхнім доходом і неоподаткованим мінімумом. Таким чином, нова система не оподатковує доходи громадян з низьким рівнем доходів, але вона однак забезпечує прогресивне оподаткування для громадян із середніми та високими доходами. Підвищення неоподаткованого мінімуму було важливою передумовою для життєздатності всієї

¹ Однак навіть до запровадження реформи Словаччина мала один з найнижчих рівнів прямого податкового навантаження щодо ВВП (Eurostat, 2005 рік): 2003 року Польща (19,7%), Словенія (20,8%) та Словаччина (23,2%) мали найнижчі частки прямих податків у загальному податковому навантаженні порівняно з ЄС – 25, де середня частка становить 31,6%.

² Бізнес-альянс Словаччини (2003 рік).

³ Наприклад, внески за схемами добровільного пенсійного забезпечення на суму до 12 тис. словацьких крон на рік лишилися неоподаткованими.

⁴ Податкову реформу було запроваджено разом з реформою системи соціального забезпечення, спрямованою на: 1) зменшення кількості зловживань соціальною допомогою; 2) зважене надання адресної соціальної допомоги тим, кому вона справді потрібна; 3) забезпечення стимулів до праці.

⁵ Існувало п'ять ставок: 10% (для найнижчих доходів), 20%, 28%, 35% і 38% (для найвищих доходів).

Таблиця 1. Деякі спеціальні ставки податку, які було скасовано під час реформи

Ставка податку	Тип доходу
0%	Доходи малих гідроелектростанцій (потужністю до 1 мВт)
1%	Орендна плата, якщо було укладено угоду про купівлю орендованого об'єкта
2%	Фіксований податок ⁶ на річний дохід розміром до 500 тис. словацьких крон*
2,25%	Фіксований податок на річний дохід розміром до 1 млн. словацьких крон*
2,5%	Фіксований податок на річний дохід розміром до 1,5 млн. словацьких крон*
2,75%	Фіксований податок на річний дохід розміром до 2 млн. словацьких крон*
5%	Банківські відсотки на довгострокові (понад 3 роки) депозити фізичних осіб
15%	Дохід від акцій, участі у розподілі прибутків товариств з обмеженою відповідальністю, сільського господарства
18%	Дохід платника податків, який має більш як 50% працівників-інвалідів
20%	Відсотки, призи та нагороди
25%	Прибутки підприємств, консультаційні послуги
28%	Особистий річний дохід розміром від 180 до 396 тис. словацьких крон
35%	Особистий річний дохід розміром від 396 до 564 тис. словацьких крон
38%	Особистий річний дохід розміром, що перевищує 564 тис. словацьких крон

* для окремих приватних підприємців залежно від їхньої економічної діяльності.

Джерело: Міністерство фінансів Словаччини

реформи, бо вона передбачає компенсацію для громадян з низькими доходами за вищу єдину ставку податку з доходів громадян. Окрім того, новий закон замінив податковий кредит на утримання дитини, що віднімався від бази оподаткування (16,8 тис. словацьких крон щороку), податковою премією, що віднімається від податку (4,8 тис. словацьких крон щороку) або сплачується у разі занадто низької або від'ємної суми податку – для цього принаймні один з батьків має працювати. Збільшено також неоподатковуваний мінімум для непрацюючого чоловіка/жінки: з 12 тис. до 80,8 тис. словацьких крон на одного платника податків щороку.

Податок на прибуток підприємств

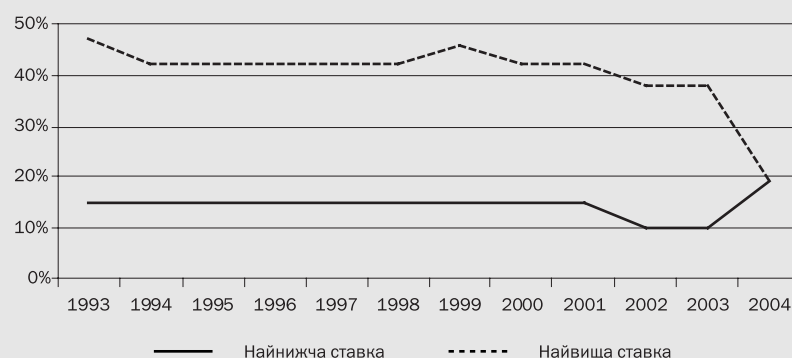
Ставку податку на прибуток підприємств (ППП) знижено з 25% до 19% (див. Графік 2). Податок на дивіденди, що становив 15% і сприймався як подвійне оподаткування прибутків, скасовано. Таким чином, Словаччина має одні з найнижчих чинних ставок оподаткування доходів від капіталовкладень (поєднання податку на прибуток підприємств і податку

на дивіденди) в країнах ОЕСР (див. Графік 3).

МВФ (2005 рік) зазначає, що, окрім низької ставки податку на прибуток підприємств, лібералізований режим перенесення збитків на майбутні періоди також допомагає бізнесові. Наразі можна віднімати збитки від оподатковуваних прибутків упродовж наступних п'яти років, а щорічні суми, що списуються, вже не повинні

бути однаковими. Попередні правила щодо збитків неабияк знижували конкурентоспроможність закону про податок на прибуток підприємств. 2003 року бухгалтери приватних підприємств повідомляли, що їхні клієнти більш стурбовані неспроможністю списувати збитки, аніж величиною ППП. Враховуючи неспроможність списувати витрати на рекламу та обмеження щодо можливості

Графік 1. Ставки податку з доходів громадян у Словаччині

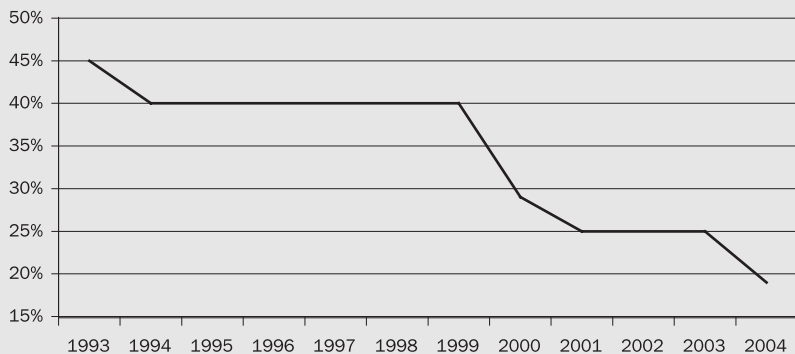


Дані: 1993 рік – 6 ставок податку від 15% до 47%;
1994 рік – 6 ставок податку від 15% до 42%;
1999 рік – 7 ставок податку від 15% до 46%;
2000 рік – 7 ставок податку від 15% до 42%;
2002 рік – 5 ставок податку від 10% до 38%;
2004 рік – одна єдина ставка податку 19%.

Джерело: INEKO

⁶ Фіксований податок сплачується незалежно від того, економічний агент має прибутки чи збитки.

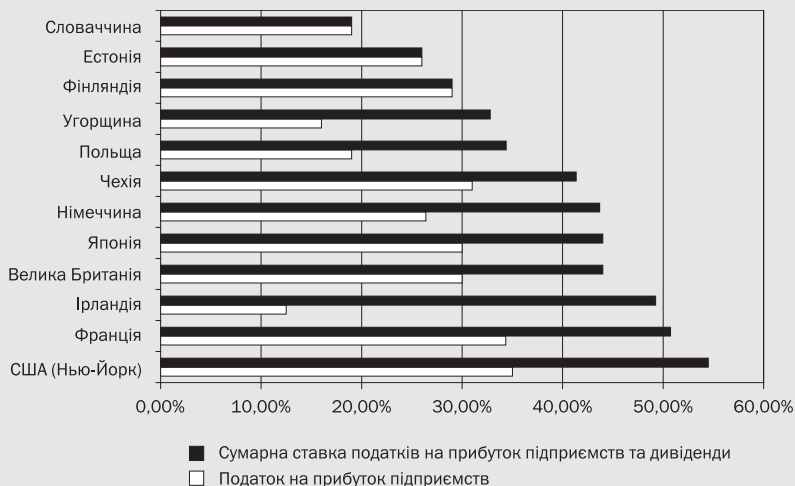
Графік 2. Ставка податку на прибуток підприємств у Словаччині



Дані: 1993 рік – 45%; 1994 рік – 40%; 2000 рік – 29%; 2001 рік – 25%; 2004 рік – 19%.

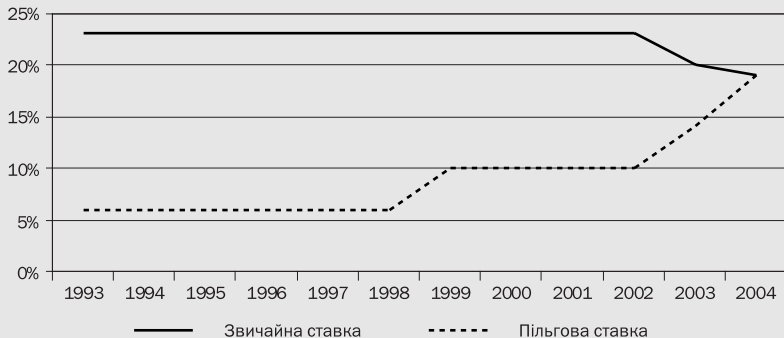
Джерело: INEKO

Графік 3. Податки, які мають сплачувати інвестори



Джерело: INEKO на основі даних Міністерства фінансів Словаччини та компанії KPMG (2004 рік)

Графік 4. Ставки ПДВ у Словаччині



Дані: 1993 рік – звичайна ставка 23%, пільгова ставка 6%; 1999 рік – пільгова ставка 10%; 2003 рік – звичайна ставка 20%, пільгова ставка 14%; 2004 рік – єдина ставка 19%.

Джерело: INEKO

віднімати витрати на амортизацію транспортних засобів від суми податків, деякі клієнти повинні були сплачувати реальну ставку податку в 35% або навіть більше (у деяких випадках – близько 80%), попри те, що законодавчо встановлена ставка ППП становила 25%. Новий закон про ППП вирішує цю проблему.

Маючи на меті справедливість і простоту оподаткування, реформа також скасувала більшість пільг, спеціальних умов і ставок оподаткування. Наприклад, було ліквідовано фіксований податок для малого підприємництва. Його замінено фіксованим податком у 25% загальних доходів (60% для ремісників). Скасовано зменшення бази оподаткування в деяких секторах економіки, таких як сільське та лісове господарство. Реформа також анулює податкові канікули (до десяти років) для новостворених підприємств. Однак за урядом залишається право заохочувати інвестиції відповідно до законодавства ЄС про державну допомогу.

Парламент затвердив новий Закон про оподаткування доходів у жовтні 2003 року, а потім знов у грудні 2003 року для подолання президентського вето. Цей закон набрав чинності 1 січня 2004 року.

Податок на додану вартість

У колишній системі існувало дві ставки ПДВ: звичайна у 20% і пільгова у 14%. Податкова реформа залишила одну ставку ПДВ – 19% (див. Графік 4). Це було найскладнішим з політичного і соціального погляду рішенням реформи, бо воно безпосередньо спричинило підвищення цін на товари та послуги, які доти оподатковували за пільговою ставкою. Ця категорія включала, наприклад, основні продовольчі товари, медикаменти, електроенергію, вугілля, будівельні роботи, книжки, газети, журнали, а також послуги готелів і ресторанів. Таке вирівнювання ставок мало на меті зменшити можливості сплати податку за нижчою ставкою. Іншим аргументом Міністерства фінансів було те, що пільговою ставкою держава субсидує всіх, а не лише тих, кому це справді необхідно. Що більше, вищу ставку оподаткування було спрямовано на забезпечення

фіскальної життєздатності реформи, позаяк ця ставка мала компенсувати очікуване зменшення надходжень від прямих податків. Парламент затвердив поправки до Закону про ПДВ у червні 2003 року як перший крок податкової реформи. Вони набрали чинності 1 січня 2004 року. Вчасне затвердження цього непопулярного заходу було основною передумовою успіху всієї реформи.

Акцизні збори та деякі інші податки

Від 1 серпня 2003 року податкова реформа також проявилася у збільшенні ставок акцизного збору на нафтопродукти, тютюн і тютюнові вироби, алкогольні напої та пиво. Ці зміни запроваджено на вимогу та відповідно до норм ЄС. Однак у результаті зміщення податкового тягря до споживання нові ставки перевищили мінімальні розміри, що вимагав ЄС у всіх випадках, за винятком тютюнових виробів, на які Словаччина погодилася поступово збільшити ставки до 2007 року.

Від 1 січня 2004 року податки на майно, отримане у спадщину або як подарунок, скасовано. Податок на операції з нерухомістю знижено з 6% до 3%, а потім взагалі скасовано від 1 січня 2005 року. Усі вони були причиною подвійного оподаткування. Іншою причиною їх скасування були вкрай низькі податкові надходження (надходження від податків на дарун-

Таблиця 2. Вплив податкової реформи на бюджет (% ВВП, ЄСР 95 року)

	2002	2006 (прогноз)
Загальні податкові надходження	19,0	17,3
Податок з доходів громадян	3,4	2,4
Податок на прибуток підприємств	2,7	2,2
Податок на окремі види доходів (включаючи дивіденди)	0,9	0,4
ПДВ	7,6	8,4
Акцизні збори	3,1	3,2
Податки на майно, отримане у спадщину або як подарунок, операції з нерухомістю	0,2	0,0

Джерело: Міністерство фінансів Словаччини

ки 2003 року становили 0,08% загальної суми податкових надходжень, на спадщину – 0,04%, на операції з нерухомістю – 1,21%).

Невдовзі після запровадження податкової реформи уряд затвердив положення про бюджетну децентралізацію, яка передбачала передачу 70,3% загальних надходжень від податку з доходів громадян до місцевих бюджетів, а 23,5% – до восьми регіональних органів місцевого самоврядування (тобто, починаючи з 2005 року, лише 6,2% надходжень від цього податку спрямовується до державного бюджету), а також суттєві зміни до структури місцевих податків, що стосуються податку на нерухомість, податку на транспортні засоби та місцевих зборів. Загалом бюджетна децентралізація неабияк посилила фінансове становище місцевих

бюджетів, особливо щодо місцевих податків. Як зазначає МВФ (2005), децентралізація визначила 12 місцевих податків та один місцевий збір, які місцеві бюджети можуть встановлювати на власний розсуд. Центральний уряд більше не встановлює граничних розмірів для таких податків.

Наслідки для бюджету

Вирішуючи, якими мають бути остаточні ставки податків, уряд мав за мету збереження тих самих розмірів податкових надходжень до бюджету впродовж першого року після реформи. За умови зменшення ставок прямих податків це потребувало запровадження вищих ставок непрямих податків. 2006 року відношення податкових надходжень до ВВП має зменшитися, водночас частка надхо-

Таблиця 3. Податкові надходження у 2003–2004 роках, млрд. словацьких крон, ЄСР 1995 року

	2003 (до реформи)		2004 (після реформи)			
	Факт	Частка	План		Факт	
				Частка		Частка
Загалом, у т.ч.:	217,6	100,0%	232,0	100,0%	233,5	100,0%
Прямі податки, у т.ч.:	82,7	38,0%	62,2	26,8%	68,9	29,5%
Податок з доходів громадян (ПДГ)	39,9	18,3%	27,1	11,7%	34,1	14,6%
Податок на прибуток підприємств (ППП)	33,6	15,4%	23,7	10,2%	29,1	12,5%
Податок на окремі види доходів (включаючи дивіденди)	9,1	4,2%	11,4	4,9%	5,7	2,4%
Непрямі податки, у т.ч.:	118,3	60,9%	157,0	67,7%	149,5	64,0%
ПДВ	80,7	41,9%	113,8	49,1%	104,9	44,9%
Акцизні збори	37,6	19,0%	43,2	18,6%	44,6	19,1%

Джерело: Міністерство фінансів Словаччини

дженів від непрямих податків зростає тиме, а частка надходжень від прямих податків скорочуватиметься (див. Таблицю 2).

Роблячи вибір на користь 19-відсоткової ставки, уряд використовував консервативніший прогноз, аби не переоцінити надходження. Результат було дуже важко спрогнозувати, оскільки головні зміни в оподаткуванні викликали нові моделі поведінки фізичних та юридичних осіб. Зниження податків зазвичай означає зменшення податкових надходжень; однак, оскільки такий крок захоплює більше людей до праці, результат може бути абсолютно протилежним. Фактичні податкові надходження 2004 року перевищили і план надходжень, і надходження від податків 2003 року (див. Таблицю 3). Зокрема надходження від прямих податків перевищили заплановані показники, хоча й ставки податків було відчутно зменшено. Однак цей оптимістичний результат не можна пояснити лише податковою реформою. Важливу роль також відіграли такі чинники:

1. Прямі податки, які було сплачено 2004 року, розраховували на основі бази оподаткування попереднього року⁷. Відповідно зростання податкових надходжень 2004 року великою мірою є результатом високої бази оподаткування 2003 року.
2. Усі підприємства та приватні підприємці сплачували податки за колишніми ставками до кінця березня 2004 року, що є також кінцевим терміном для подання податкової декларації. Таким чином, 2004 року велику частину прямих податків було сплачено за колишніми ставками.
3. Кращий за очікуваний розвиток економіки – швидше економічне зростання зумовило вищі зарплати та збільшило споживання, а також підвищило податкові надходження 2004 року.

Аналізуючи різке зменшення надходжень від податку на окремі види доходів (включаючи дивіденди, відсотки на банківські депозити,

Таблиця 4. Основні показники, річна відсоткова зміна

	2003 рік	2004 рік (план)	2004 рік (фактично)
Інфляція	8,5%	8,1%	7,5%
Приватне споживання	-0,8%	2,0%	3,5%
ВВП	4,5%	4,1%	5,5%
Реальна заробітна плата	-2,0%	-0,6%	2,5%

Джерела: Бюро статистики Словаччини, Державний бюджет на 2004 рік

інше), необхідно взяти до уваги такі чинники (МВФ, 2005):

1. Деякі з цих податків могли бути включені до надходжень від ППП: складаючи звіти, підприємства за раз можуть декларувати гроші, які доти оподатковували за нижчою ставкою як доходи з капіталу, як прибутки.
2. Підприємства могли утримати прибутки 2004 року замість виплати дивідендів, щоб ухилитися від сплати податку на дивіденди в останній рік його застосування.

Надходження від непрямих податків зросли 2004 року, підтверджуючи прогнози. Однак на ці результати могли вплинути інші чинники, які важко відокремити від податкової реформи (МВФ, 2005). Серед них особливу роль відіграли зміни в адмініструванні податків, які було необхідно запровадити після вступу до ЄС. Важлива роль також ефекту низької бази – надходження від ПДВ 2003 року були меншими на 1% ВВП через разове відшкодування, виплачене після внесення 200 року змін до Закону про ПДВ.

Отже, поки що неможливо зробити остаточні висновки про наслідки податкової реформи для бюджету. Багатообіцяльні результати 2004 року необхідно підтвердити 2005 роком.

Макроекономічні наслідки

Як зазначено вище, кращий за очікуваний макроекономічний розвиток позитивно вплинув на наповнення бюджету упродовж 2004 року. Частково це наслідок кращих за очікувані результатів податкової ре-

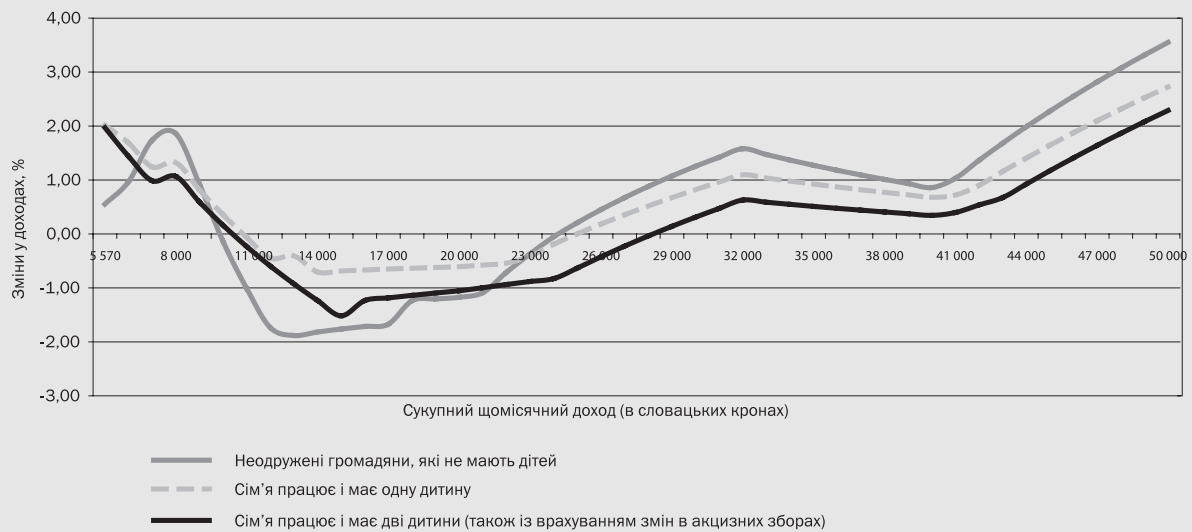
форми. Зокрема Міністерство фінансів, зважаючи на реформу, прогнозувало інфляцію на рівні 8,1%, проте фактична інфляція становила 7,5%. Це стало вагомим внеском до кращого за очікуване зростання реального ВВП разом зі збільшенням споживання домогосподарств (див. Таблицю 4). Можна припустити, що податкова реформа разом зі вступом Словаччини до ЄС у травні 2004 року відіграла визначальну роль у швидкому зростанні економіки. Остаточний вплив реформи на загальний макроекономічний розвиток, включаючи зростання зайнятості, чіткіше окреслиться через триваліший проміжок часу.

Вплив на розподіл доходів

Запровадження єдиної ставки податку з доходів громадян полегшило життя особам, які отримують високі доходи. Підвищення неоподаткованого мінімуму полегшило життя населенню з низьким рівнем доходу. Навантаження від вирівнювання ставок ПДВ і підвищення ставок акцизних зборів розподілено майже рівномірно залежно від структури споживання. У результаті категорії громадян з високими та низькими доходами забагатіли після реформи, а громадяни із середніми доходами збідніли (див. Графік 5). Загалом усі громадяни зі щомісячним доходом у 10–23 тис. словацьких крон безпосередньо програли в результаті реформи. Зважаючи на те, що середня зарплата становила 15,8 тис. словацьких крон 2004 року, можна сказати, що більшість населення програло від реформи. Однак програш

⁷ Податок з доходів сплачується щомісяця (наперед) і розраховується на основі виплат з цього податку (податкової бази) попереднього року. Таким чином, 2004 року надходження від податку могли бути вище впродовж року, водночас податкова адміністрація могла мати зобов'язання повернути частину надходжень від податку після того, як у березні 2005 року надійде податкова звітність за 2004 рік.

Графік 5. Вплив податкової реформи на розподіл доходів (з урахуванням змін у прямих податках та ПДВ)



Джерело: INEKO, Бізнес-альянс Словаччини

порівняно невеликий – максимум 2% доходів для неодружених громадян, які не мають дітей. Сім'ї з дітьми програли менше завдяки новим виплатам на утримання дітей. Що більше, модель, за якою розраховують вплив реформи, статична і відображає лише негайні зміни. Вона не відображає динамічних змін, таких як активізація економічної діяльності, що сприяє зростанню ВВП, підвищення зарплат і зайнятості в коротко- та довгостроковому періодах.

Прямі іноземні інвестиції

Словацька агенція розвитку інвестицій і торгівлі (SARIO) повідомляє про підвищення зацікавленості іноземних інвесторів у провадженні бізнесу у Словаччині. 2004 року агенція зафіксувала 1,7 мільярда євро прямих іноземних інвестицій, які зросли на 47 відсотків у річному вимірі. Що стосується нових робочих місць, створених за рахунок прямих іноземних інвестицій, їхня кількість зросла ще більше – на 69%. 2005 року приплив іноземних інвестицій триває (див. Таблицю 5). Згідно з повідомленням агенції, сприятливі бізнес-середовище та податкова система – найважливіші чинники, на які посилюються інвестори, коли роблять вибір на користь Словаччини. Вони особливо вітають зниження ставки податку на

прибуток підприємств і скасування податку на дивіденди. Однак ще важливіші чинники під час прийняття інвестиційного рішення – розвинена інфраструктура, дешева та кваліфікована робоча сила та відчутна державна допомога (див. Таблицю 6).

Міжнародна реакція

Словаччина стала сьомою країною в Європі, що запровадила єдину ставку податку з доходів грома-

дян. Невдовзі ще дві країни запровадили таку систему оподаткування: Грузія та Румунія, які знизили ставки податку до 12% і 16% відповідно (див. Таблицю 7). Найбільші опозиційні партії Польщі та Чехії також агітують за єдині ставки податку й навіть пообіцяли запровадити таку ставку, якщо вони виграють вибори.

Після зниження ставки податку на прибуток підприємств і скасування податку на дивіденди словацька система оподаткування стала однією з

Таблиця 5. Іноземні інвестори у Словаччині

	2002 рік	2003 рік	2004 рік	2005 рік (прогноз)
Кількість підписаних проектів	25	22	47	40
Кількість новостворених робочих місць	5 400	7 970	13 500	20 000
Залучені прямі іноземні інвестиції (у мільйонах євро)	311	1 164	1 707	1 951–2 073

Джерело: Словацька агенція розвитку інвестицій та торгівлі (SARIO)

Таблиця 6. Класифікація найважливіших чинників для іноземних інвесторів

1.	Місцезнаходження (мережа комунальних послуг, транспортна інфраструктура)
2.	Робоча сила (вартість, структура)
3.	Державна допомога (заохочення інвестицій)
4.	Бізнес-середовище (податки, нарахування на фонд заробітної плати, Кодекс законів про працю)
5.	Географія (віддаленість від споживачів)

Джерело: Словацька агенція розвитку інвестицій і торгівлі (SARIO)

Таблиця 7. Європейські країни, що застосовують єдині ставки податків

	Країна (рік запровадження податку)								
	Естонія (1994)	Литва (1994)	Латвія (1995)	Росія (2001)	Сербія (2003)	Україна (2004)	Словаччина (2004)	Грузія (2005)	Румунія (2005)
ПДГ	26%	33%	25%	13%	14%	13%	19%	12%	16%
ППП	26%	15%	15%	24%	14%	25%	19%	20%	16%

ПДГ – податок з доходів громадян, ППП – податок на прибуток підприємств.

Джерела: Греку (2004 рік), INEKO

найпривабливіших для іноземних інвесторів і резидентів серед країн ОЕСР. Більшість іноземних менеджерів дочірніх компаній і філій міжнародних банків і підприємств у Словаччині почали сплачувати податки в Словаччині. Реформа започаткувала жорстку податкову конкуренцію серед країн Центральної Європи, яка просувається далі на захід. Швидко відреагувала Австрія, яка зменшила ставку податку на прибуток підприємств з 34% до 25% починаючи від 2005 року, хоча спочатку планувалося зменшити ставку лише до 31%. 2004 року Чехія знизила верхню межу ставки ПДВ з 22% до 19%, а ставку податку на прибуток підприємств буде зменшено з 28% до 24% 2006 року. Угорщина знизила ставку податку на прибуток підприємств з 18% до 16%, а Польща – з 27% до 19%. Західні демократії, що застосовують набагато вищі ставки податку на прибуток підприємств (38,3% у Німеччині, 34,3% у Франції, 34,5% у Нідерландах, 37% в Італії та 30% у Великій Британії), звинувачують Словаччину в “податковому демпінгу” і закликають до “гармонізації податкової системи” в рамках ЄС. Вони вказують на те, що нові країни – члени ЄС можуть зменшувати податки лише завдяки суттєвій регіональній допомозі, яку вони отримують від багатших країн ЄС. Однак для “гармонізації податкової системи” необхідне одностайне голосування на підтримку цього кроку в структурах ЄС, що практично унеможлиблює таку реформу.

Політичні міркування

Згідно з даними опитування, проведеного в лютому 2003 року на замовлення Міністерства фінансів, три чверті респондентів вважали, що податкова реформа необхідна. Серед головних причин вони називали

вали заплутаність законодавства, високі ставки податків і заплутаність адміністрування податків. Більшість опитаних була згодна на 15-відсоткову ставку оподаткування доходів, і лише одна п'ята погоджувалася на вищу ставку. Лише 21,6% опитаних вважають єдину ставку податку справедливою, тоді як 70,9% респондентів назвали справедливим оподаткування за прогресивною шкалою. Загалом респонденти погодилися, що податки мають бути нижчими для підтримки бізнесу і зайнятості та для зменшення випадків ухилення від податків.

Агітуючи за пропозицію реформи, Міністерство фінансів заявило, що нижчі ставки прямих податків сприятимуть інвестиціям у середньотривалості до довгостроковому періодах, приваблюватимуть інвесторів і збільшуватимуть економічний потенціал країни. Разом з м'якшою прогресивною шкалою вони мали краще мотивувати людей до праці та позитивно впливати на економічне зростання і зайнятість. З іншого боку, деякі опозиційні партії, профспілки та президент країни критикували короткостроковий негативний вплив на доходи переважно середнього класу, “несправедливість” практичної відсутності прогресивної шкали, вказуючи на потребу в більшій солідарності, використанні податків як інструменту соціальної політики та на загрозу загострення соціальних дисбалансів внаслідок реформи. Навіть після запровадження реформи головна опозиційна партія Smer заявила: якщо вона виграє наступні вибори до парламенту, то поверне звичайну ставку ПДВ і прогресивну шкалу оподаткування доходів. Опитування громадської думки свідчать про те, що Smer має найбільшу підтримку серед політичних партій Словаччини.

Основними передумовами успішного запровадження реформи були: правильно обрана послідовність кроків (спочатку непопулярні заходи, тобто затвердження єдиної ставки ПДВ), компенсації громадянам з низьким рівнем доходів (тобто підвищення неоподаткованого мінімуму; запровадження виплат на утримання дитини в разі низької або від'ємної суми податку тощо). Було здобуто також підтримку серед основних цільових груп таким чином:

1. Підприємці: обговорення, зниження ставки податку на прибуток підприємств і скасування податку на дивіденди.
2. Банківські аналітики та НУО: залучення до процесу запровадження реформи (спільна організація семінарів і конференцій, пропозиція розрахувати наслідки реформи для бюджету).
3. Журналісти та громадськість: прозорість, спеціальна веб-сторінка в інтернеті, запрошення іноземних експертів, які підтримують єдину ставку податків, оцінення реформи міжнародними організаціями.
4. Члени парламенту від опозиції, президент країни: обговорення, зокрема після накладення вето, що сталося після першої спроби ухвалення Закону про оподаткування доходів.

Зміни в системі нарахувань на фонд заробітної плати

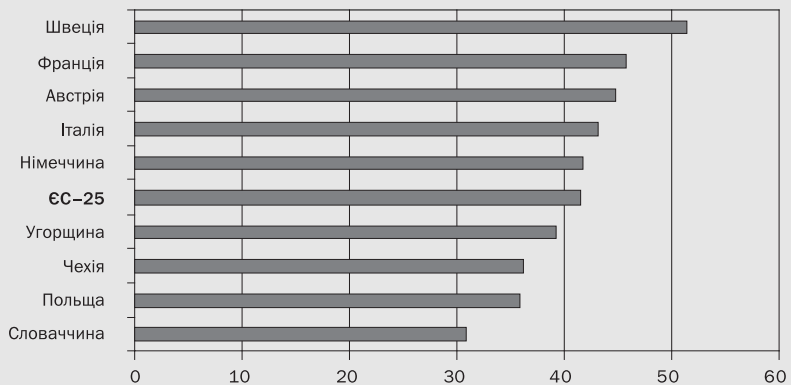
Словаччина має один з найнижчих рівнів співвідношення податків і нарахувань на фонд заробітної плати до ВВП серед країн ЄС (див. Графік 6). Однак нарахування на фонд заробітної плати у відсотках до сукупного доходу становлять один з найвищих показників у Європейському Союзі (див. Таблицю 8). Що більше, на-

рахування на фонд заробітної плати (соціальні внески) становлять майже 40% загального навантаження від податків і нарахувань на фонд заробітної плати.

Від 2004 року Словаччина суттєво змінила свою систему нарахувань на фонд заробітної плати. У номінальному вимірі ставки не надто змінилися, але їхній характер змінено докорінно. Доти майже всі виплати, що базувалися на внесках від нарахувань на фонд заробітної плати, розподіляли рівномірно або з незначним урахуванням суми сплачених внесків. Ця модель типова для податків. Люди зазвичай намагаються уникнути сплати цього типу внесків, оскільки не бачать зв'язку між їхніми внесками та майбутніми виплатами. Після реформи внески на пенсійне страхування, які становлять майже половину нарахувань на фонд заробітної плати, почали чіткіше відображати зв'язок між внесками та виплатами (див. Таблицю 9). Реформа також підняла стелю для сплати соціальних внесків з фіксованої суми в 32 тис. словацьких крон щомісяця до розміру трьох середньомісячних зарплат в економіці (43,1 тис. словацьких крон з липня 2004 року).

Пенсії. Через застосування рекомендацій Світового банку та вивчення досвіду таких реформ у Польщі та Угорщині новий уряд вирішив побудувати пенсійну систему на основі трьох рівнів: обов'язкове соціальне страхування (перший рівень), обов'язкові заощадження (другий рівень) і добровільні заощадження (третій рівень). **Перший етап – реформа колишньої солідарної системи** – набрав чинності в січні 2004 року та змінив формулу розрахунку нових пенсій. Порівняно з колишньою нова формула розрахунку пенсій надає вищі пенсії тим, хто заробляв більше та сплачував вищі внески упродовж всього робочого стажу, та навпаки. Нове співвідношення між найвищою та найнижчою пенсіями зростає з 1,8 до 5,8 упродовж трирічного перехідного періоду. Нова схема розрахунку повинна збільшити мотивацію до сплати внесків і усунути можливість уникнення сплати внесків. Однак така система ставить під загрозу малозабезпечених громадян, які отримуватимуть набагато нижчі пенсії. Останні

Графік 6. Податки і нарахування на фонд заробітної плати 2003 року, % ВВП



Джерело: Eurostat

Таблиця 8. Ставки соціальних внесків 2003 року, % сукупної зарплати

	Працівник	Працедавець	Загалом
Словаччина (2003 рік)	12,8	38,2	51,0
Словаччина (2004 рік)	13,4	35,2	48,6
Чехія	12,5	35,0	47,5
Угорщина	12,5	32,0	44,5
Польща	25,0	20,4	45,4
ЄС-15 (середнє)	12,5	24,1	36,6

Джерела: Міністерство фінансів Словаччини, ОЕСР

Таблиця 9. Нарахування на фонд заробітної плати, % сукупної зарплати

	2003	2005	Зміна	Характер
Пенсії	28% (нарахування)	28,75%	0,75 в.п.	
– за віком*	–	19%	–	страхування/заощадження
– для непрацездатних	–	6%	–	страхування
– резервний фонд	–	4,75%	–	податок
Охорона здоров'я	14%	14%	0 в.п.	податок
Лікарняні	4,8%	2,8%	-2,0 в.п.	страхування
Безробіття	3,75%	2,0%	-1,75 в.п.	страхування
Гарантія**	0,25%	0,25%	0 в.п.	страхування
Нещасний випадок***	від 0,2% до 1,2%	від 0,3% до 2,1%	від 0,1 в.п. до 0,9 в.п.	страхування
Загалом	від 51% до 52%	від 48,1% до 49,9%	від -2,9 в.п. до -2,1 в.п.	

* Страхування для пенсій за віком зменшується на 0,5 в.п. для одного з батьків на утримання кожної дитини.

** Гарантійне страхування слугує для покриття несплачених зарплат працівникам неплатоспроможних підприємств.

*** Реальний відсоток залежить від ступеня виробничих ризиків.

Джерело: INEKO

також отримуватимуть безпосередню підтримку з державного бюджету. **Другий етап реформи – запровадження обов'язкових заощаджень** – розпочав свою дію 1 січня 2005 року. До кінця червня 2006 року практично всі громадяни повинні визначитися, чи будуть вони переказувати 9% їхньої сукупної зарплати із солідарної системи до особистих пенсійних рахунків, якими управлятимуть приватні пенсійні компанії, що конкуруватимуть на ринку. Гроші, заощаджувані на таких рахунках, будуть приватною спадковою власністю громадян, які заощаджують ці гроші.

Лікарняні. У колишній системі всі лікарняні виплати робила держава. Після реформи лікарняний період було поділено на дві частини: короткостроковий і довгостроковий. Перші десять днів лікарняної відпустки оплачує працедавець – лікарняні становлять 25% щоденної сукупної зарплати впродовж перших трьох днів, а далі (з четвертого до десятого дня) лікарняні становлять 55%. Починаючи з одинадцятого дня лікарняної відпустки, лікарняні, як і доти, оплачує держава на рівні 55% сукупної зарплати. Мета цих змін – ліквідувати зловживання лікарняними: люди часто вдавали із себе хворих, бо вони втрачали не дуже велику частку доходу, а підприємства часто рекомендували своїм працівникам брати лікарняну відпустку, коли вони не мали роботи для працівників. У новій системі працедавці втратили мотивацію відправляти людей на лікарняні та почали стежити за працівниками й контролювати причини виходу на лікарняну відпустку. У результаті середня тривалість лікарняної відпустки, яка вимірюється у відсотках до робочого часу, скоротилася з 5,1% 2003 року до 3,7% 2004 року. З іншого боку, зараз навіть ті, хто захворів, намагаються залишатися на роботі або брати вихідний замість лікарняної відпустки.

Безробіття. Період отримання допомоги з безробіття скорочено з дев'яти до шести місяців. Як зазначає МВФ (2005), допомогу з безробіття виплачують за умови, що особа, яка є безробітною, сплачувала внески впродовж 24 із 36 попередніх місяців. Допомогу з безробіття розраховують як 50% попереднього сукупного доходу; доти вона становила

55% впродовж перших шести місяців, зменшуючись до 45% впродовж останніх трьох місяців. Уряд продовжує встановлювати верхню межу допомоги з безробіття: наразі її було підвищено з 50% до 60% середньої зарплати.

Висновки

Минув рік з часу запровадження податкової реформи у Словаччині, й вона вже дала і сталі результати, і такі, які ще необхідно перевірити. Серед сталих потрібно зазначити збільшення привабливості Словаччини для іноземних інвесторів, посилення міжнародної податкової конкуренції та кращий за очікуваний вплив на приватне споживання. Кращі за очікувані результати для бюджету ще потрібно підтвердити у наступні роки.

Компенсація громадянам з низьким рівнем доходів – одна з передумов успішного запровадження реформи. Єдина ставка податку з доходів громадян передбачає великі неоподатковувані мінімуми. У результаті категорія громадян з низькими доходами не сплачує податків взагалі, а громадяни із середніми доходами сплачують податки, які зростають разом з їхніми доходами. Що більше, податкову реформу запроваджено разом з реформою системи соціального забезпечення, яку, між іншим, спрямовано на зважене надання адресної соціальної допомоги тим, кому вона справді необхідна.

Єдина ставка податку є дуже простю. Ліквідація практично всіх пільг поліпшує систему адміністрування податків для уряду та спрощує її для розуміння платниками податків.

Іноземні інвестори вітають зниження ставки податку на прибуток підприємств. Однак ще важливішими чинниками під час вирішення питання про розміщення прямих іноземних інвестицій є гарна інфраструктура, дешева робоча сила та суттєва державна допомога.

Високі ставки прямих податків негативно впливають на стимули до праці і навпаки. Зниження ставок прямих податків заохочує більшу кількість людей до праці і не обов'язково означає скорочення податкових надходжень до державного бюджету.

Зниження ставок прямих податків і посилення зв'язку між внесками та виплатами в системі нарахувань на фонд заробітної плати допомагають боротися з тіньовою економікою та зменшують ухилення від податків і нарахувань на фонд заробітної плати. У глобальній економіці контроль над стягненням прямих податків і нарахувань на фонд заробітної плати дедалі більше ускладнюється і такі податки легше не платити порівняно з непрямими податками. У результаті порівняно високі прямі податки та нарахування на фонд заробітної плати шкодять бюджету країни та її конкурентоспроможності – люди тікають до тіньової економіки або до країн, які застосовують нижчі ставки податків. Таке перенесення податкового навантаження до непрямих податків і посилення зв'язку між внесками та виплатами має зменшити кількість випадків ухилення від сплати податків. ■

Література

1. Андрей Греку (2004 рік). "Єдиний податок: досвід Великої Британії" (*Flat Tax – The British Case*) – Інститут Адама Сміта, Лондон.
2. МВФ (2005 рік). "Словаччина: певні питання та статистичний додаток" (*Slovak Republic: Selected Issues and Statistical Appendix*) – Міжнародний валютний фонд, Вашингтон, федеральний округ Колумбія (США).
3. KPMG International (2004 рік). "Огляд ставок податку на прибуток підприємств 2004 року: ставки продовжують падати" (*Corporate Tax Rate Survey for 2004 – Rates Still Falling*).
4. Бізнес-альянс Словаччини (2003 рік). "Звіт про стан бізнес-середовища" (*Správa o stave podnikateľského prostredia 2003*), Бізнес-альянс Словаччини (PAS), Братислава.
5. Душан Захар (2004 рік). "Реформи в Словаччині 2003–2004 років. Оцінка економічних і соціальних заходів" (*Reforms in Slovakia 2003–2004, Evaluation of Economic and Social Measures*), INEKO, Братислава.

Реформа державного управління в Словаччині й інших країнах Центральної Європи та її значення для України

*Мірослав Беблани,
заступник міністра праці, соціальної політики та сім'ї
(Словаччина)*

Вступ

Цей документ стосується реформи державного управління в широкому розумінні змін, що відбулися в країнах з перехідною економікою, зокрема в Центральній Європі. Він базується на тому факті, що властиве життєздатній ринковій демократії державне управління є необхідною передумовою для багатьох інших змін і, відповідно, реформа державного управління є основним чинником, що обумовлює інші реформи.

Це загальне твердження стає ще більш справедливим за умов, які поєднують активну стадію реформ і громадські та політичні вимоги надзвичайно швидких змін. Ці умови роблять реформу державного управління ще важливішою. Водночас політики зазвичай не приділяють достатньої уваги питанням державного управління, вважаючи їх політично малорентабельними й занадто технічними. Таке нехтування може зашкодити іншим змінам, важливим для політиків, але тоді зазвичай буває занадто пізно.

Водночас у країнах з перехідною економікою реформа державного управління стикається з цілковито іншим середовищем, ніж у розвинених країнах. Зокрема загальна швидкість і масштаб змін не мають прецеденту, адже реформування передбачає повну політичну та економічну трансформацію. У країнах з перехідною економікою реформа державного управління відбувається в умовах нечуваної кризи управління та суттєвого звууження спектра послуг, гарантованих державою. Вона впроваджується в умовах невизначеності меж державного сектору (усе

було державним до перехідного періоду) та слабого верховенства права і дуже високого ступеню невизначеності. Оскільки країни практично заново створюються, а також через брак готовності до змін реформа спирається на дуже слабкі управлінські спроможності.

Розглядаючи ці чинники як відправні точки, документ побудовано таким чином.

Перший розділ розглядає спадок комунізму та принципи функціонування державного сектору, які він залишив для перехідного періоду. Трансформація в Центральній Європі розпочалася більш як 15 років тому, проте на ці початкові умови досі можна посилалися, щоб пояснити, які способи вибрали реформатори та наскільки вони успішні.

Другий розділ розглядає ширший контекст змін у державному секторі в перехідний період, пояснюючи, що саме паралельний рух до неможоритарного управління та ринку є організуючим принципом упродовж останніх 15 років.

Наступні три розділи стосуються основних підвалин змін у державному управлінні: реформа державної служби, процес створення виконавчих агентств уряду та децентралізація.

Прикінцевий розділ містить висновки та рекомендації.

Спадок комунізму

Комунізм – це тоталітарна формація, що базується на колективній власності на всі засоби виробництва та репресивній і політичній системі, яка втручається в життя громадян. Часто-густо його розглядають як се-

редовище з вкрай низьким рівнем незалежності окремих суб'єктів у будь-якій сфері. Відповідно до такого погляду, все комуністичне суспільство часто сприймають як централізовану, вертикально та горизонтально інтегровану ієрархію, в якій центр (тобто центральний комітет комуністичної партії та її урядовий апарат) управляли ресурсами, діяльністю галузей, організацій та особистостей. Проте такий підхід ігнорує кілька важливих чинників.

Офіційно тісно пов'язана ієрархія складалася з тисяч юридично незалежних організацій. Попри те, що система могла певною мірою покладатися на свою здатність на свій розсуд використовувати владу для залагодження конфліктів інтересів у цій ієрархії, саме довільне використання влади було недостатньою відповіддю на щоденні завдання управління в складному суспільстві. Комуністична система панувала в країнах Центральної та Східної Європи від 40 до 70 років як індустріальна економіка, в якій громадяни від колись мали наддержаву із загальним добробутом (проте існували питання щодо якості, чутливості до потреб громадян та здатності створювати багатство). Жодна економічна, політична та соціальна система не змогла б існувати так довго за цих складних умов, якби вона не розвинула порівняно передбачувану систему для вирішення конфліктів між особистими та організаційними інтересами (див. Беблани (2002)).

Як стверджують деякі дослідники, зокрема Млчох (2002), ієрархія була великою мірою ілюзією: “У закритій системі ієрархічного управління планування було поширеною соціальною грою, що базувалася на всеосяжній

дихотомії між реальними та офіційними правилами. Насправді групи місцевого “контролю” намагалися максимізувати свою частку соціального пирога у переверненій піраміді. Планування було інструментом та ідеологічною димовою завісою для використання монопольної влади над розподілом обмежених ресурсів, інформації та ухваленням рішень у процесі соціального відтворення¹.

До 1970-х і 1980-х років державне управління було пронизане індивідуально (обов'язковим членством у партії на багатьох рівнях), але воно було майже невразливим колективно (див. Сулла (2002)). Як пише Хойнакі (1996): “Не може бути сумнівів, що упродовж кількох останніх років комуністичного правління основною силою і у виробленні, і у впровадженні політики... була керована комуністами бюрократія, яка залишалася майже невразливою до будь-якого політичного тиску” (Хойнакі (1996), с. 147).

Оскільки ієрархія охоплювала не лише державний сектор у тому вигляді, як його визначають у країнах ОЕСР, а й цілий корпоративний сектор (підприємства), проблеми інформаційних потоків та інформаційних асиметрій були навіть гострішими, ніж у державних секторах країн ОЕСР через проблему перевищення норми управління і брак систем звітності. Керівники організацій були справжніми господарями системи завдяки своєму унікальному статусу в інформаційних потоках і процесах ухвалення рішень. Іншими словами, реальними правителями в комуністичних країнах були, якщо цитувати Бернхема (1972), “люди, які керують фабриками, шахтами та залізницями, керівні члени комісаріатів і підкомісаріатів важкої і легкої промисловості, транспорту і зв'язку, голови великих колгоспів, маніпулятори засобів пропаганди... коротко кажучи – менеджери” (Бернхем (1972), с. 221–222).

Оскільки до “державного” та “корпоративного” секторів за комуністичної системи ставилися однаково – обидва контролювалися галузевими міністерствами та пра-

цювали в однаковому регуляторному оточенні, – така розмитість меж не тільки призвела до того, що підприємства поводитися як “державна служба”, а й до того, що “державні службовці” поводитися як корпоративні керівники. Іншими словами, ці дві групи були частиною об'єднаної системи та континууму, і між ними не було помітно ні різких відмінностей, ні великої різниці в системах і стимулах, що регулювали їхню поведінку.

Урядові організації в комуністичний період зазвичай не мали систем підзвітності. З одного боку, вони мали певні правові відносини з іншими складниками уряду. Оскільки самі організації “державного сектору” та їхні міністерства бачили себе на одному рівні з “корпораціями”, а регуляторні умови були однаковими, це призвело до високого рівня незалежності де-юре і де-факто.

Усе це створило ситуацію, в якій реальний спадок комунізму не є ієрархічним, дисциплінованим державним сектором з чіткими культурою та духом, а хаотичним формуванням, в якому організації часто мали юридично визначену незалежність, права та обов'язки. Однак їхній штат і особливо керівники залишалися чутливими до політичного тиску індивідуально, але були дуже мало підзвітними, мали певні неформальні права власності. Однак межа між державним і приватним сектором залишилася не визначеною або не існувала в очах більшості суб'єктів. Працівники сфери державного управління також у цілому не мали навиків та інформації, потрібних для участі у виробленні політики в новому світі ринкової демократії.

Перехідний період: перехід до немажоритарного управління та ринкових відносин

Є багато вимірів погляду на перехідний період у країнах Центральної Європи, що розпочався 1989 року. Цей документ використовує

аналітичну структуру, що ставить зміну державного управління в ширший контекст і розглядає перехідний період передусім як зміни за двома осями:

- Рух до цінностей ринкової економіки: **конкуренція, ефективність і жорсткі бюджетні обмеження.**
- Передача формальної влади через зміну власності або обмеження центральної виконавчої влади: **немажоритарне управління.**

У “корпоративному секторі” це загалом означало приватизацію або принаймні корпоратизацію державних підприємств і віддалення держави у певну нову управлінську структуру, яка включала незалежні центральні банки, антимонопольні органи та незалежні галузеві регуляторні органи (банківські та фінансові ринки, комунальні послуги та телекомунікації), а також професійні палати та саморегульовані професії (юриспруденція, охорона здоров'я, фармацевтика та інші).

У державному секторі можна виокремити три основні тенденції:

- Реформа державної служби, що включає широкомасштабну заміну урядових працівників і правил, яких останні мають дотримуватися.
- Процес створення виконавчих агентств уряду, що означає передачу багатьох урядових функцій державним структурам, які ні юридично, ні фінансово не є частинами міністерств.
- Децентралізація широкого спектра державних послуг до виборної влади на місцевому та регіональному рівнях.

Хоча до цього переліку можна легко додати інші основні реформи – наприклад, у таких сферах, як фінансове управління або організація міністерств, – ці три є головними стрижнями реформ державного управління, і саме на них ми звертатимемо увагу в наступних розділах.

Реформа державної служби

Щоб з'ясувати, що таке реформа державної служби, ми повинні ви-

¹ Цей аналіз базується на ситуації в Чехії, але він в цілому справедливий практично для всіх країн з перехідною економікою. Єдина різниця в тому, що такі країни, як Угорщина, припинили ці ігри раніше або дали змогу частинам свого суспільства не брати в них участі вже у 1980-х роках.

значити поняття державної служби. Втім, не існує єдиного, універсально вживаного визначення, окрім того, що вона означає частину державного сектору, виключаючи певні групи працівників. У більшості країн виключають працівників організацій зі статусом корпорацій. У 20 із 34 країн, досліджених ОЕСР, не включають працівників сфери охорони здоров'я; у 18 країнах не включають вчителів (див. Синнерстром та інші (2001)).

Ці зауваження відображено в цьому документі, який не бере до уваги працівників медицини, вчителів чи співробітників державних корпорацій. Проте він включає працівників і центрального, і місцевого державного управління.

Перехідні країни успадкували державне управління, яке має проблеми в кількох аспектах:

- Їхні працівники були чутливими до політичного тиску та індивідуально вразливими.
- Бюрократія в цілому була надзвичайно мало політично підзвітною громадянам чи партіям.
- Державному управлінню в цілому бракувало навиків та інформації, потрібних для участі у виробленні політики в новому світі ринкової демократії.
- Через державний контроль над всіма організаціями не існувало відчуття державної служби, адже різниця між "державною службою" та іншими працівниками уряду (включаючи підприємства) була нечіткою.

Щоб поступово виправити цю ситуацію, всі реформи державної служби в Центральній Європі в тій чи іншій мірі включали такі важливі компоненти:

- замінили деяких працівників державного управління новими – з іншими навиками та уподобаннями;
- надали і тим працівникам, які залишилися, і новим стимули формувати свою поведінку в бажаний спосіб;
- навчили державних службовців навикам, які дають можливість реагувати на стимули в бажаний спосіб.

Періодизацію та узгодження основної реформи державної служби передусім визначено тим, що уряд

повинен працювати щодня. Необхідно готувати політичні документи та закони, а також надавати державні послуги. Тому жоден час не є "прийнятним", оскільки існує багато "реальних" невідкладних питань. Як можна побачити з Таблиці 1, країни Центральної Європи дуже різняться у визначенні часу для реформи державної служби.

Проте кілька чинників певною мірою впливають на оптимальне визначення часових рамок реформи державної служби.

Реформа державної служби зазвичай перебуває серед так званих реформ "другого покоління" перехідного періоду. Перше покоління включає (див. Земановічова (2000), Беблани та Січакова (2001) впровадження "простих" невідкладних систематичних змін (приватизація, лібералізація цін і торгівлі, макроекономічна стабілізація). Друге покоління, з іншого боку, включає "безладні" і "неприємні" складні питання, такі як освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення та державне управління. Вони охоплюють сектори, де не існує визначених правилних рішень, універсально прийнятої моделі, які передбачають багато різних зацікавлених сторін, дії яких складно відстежувати, і характеризуються складною політичною економікою.

Здійснення реформи державної служби в цьому контексті, окрім іншого, передбачає:

- основне та допоміжне законодавство щодо державної служби – підготовка, трактування, моніторинг впровадження та змін;
- керівництво переходом наявних працівників державного управління до нової системи (іспити,

присяги, тимчасове звільнення тощо);

- організація навчання наявних і нових державних службовців;
- організація інституційних систем приймання на роботу, звільнення, оцінювання та винагороди державних службовців (що зазвичай потребує складного інституційного фундаменту).

Основне питання реформ державної служби полягало у **виборі відповідальної установи**. Досвід Центральної Європи пропонує три варіанти:

- Міністерство внутрішніх справ (Словенія та Угорщина). Це забезпечує адміністративну цілісність, великий резерв працівників із широким управлінським досвідом і тісними стосунками з місцевою владою. Воно, однак, вкрай консервативне і має дуже обмежені знання щодо певних елементів державного сектору. Цій системі віддавали перевагу країни з децентралізованою системою або ті, в яких певну відповідальність за впровадження передано іншим установам.
- Міністерство праці (Словаччина та Чехія). Ці міністерства особливо наголошували на праці та соціальних аспектах реформи державної служби за рахунок решти реформ і набагато менше, ніж міністерства внутрішніх справ, контактували з нижніми рівнями державного управління.
- Окреме агентство (Польща, після початку реформи – Словаччина та Чехія). Така установа звичайно стає центром подальших реформ у державній службі, але під час її створення важко встановити належний баланс між повноважен-

Таблиця 1. Ухвалення законодавства про державну службу в країнах Центральної Європи

Країна	Рік ухвалення перших законів про державну службу
Словенія	1990
Угорщина	1992
Польща	1996
Словаччина	2001
Чехія	2002

Джерело: Програма ОЕСР SIGMA, закони відповідних країн

нями та підзвітністю. Вони або занадто міцні та впливові без потрібної підзвітності, або стають занадто слабкими політично та фінансово.

Щодо **питання часових рамок**: не існує часу, “прийнятного” для реформи державної служби, оскільки завжди є багато невідкладних “реальних” питань. Така реформа стане виразнішою й нагальнішою, якщо в перехідному періоді вже було вжито перші кроки і існує хоча б деяка згода щодо розміру та функцій держави. Також потрібна хоча б загальна згода суспільства та політичної еліти на те, щоб державна служба бодай частково перебувала осторонь політичної боротьби, а реформа слугувала інтересам усіх. Інакше зміни або затягуюватимуться в часі, або будуть “полегшеними”, навіть якщо реформа державної служби почалася на початку перехідного періоду (Словенія, Угорщина).

Інший важливий чинник – часові рамки проведення децентралізації. Якщо вона відбувається до реформи в державній службі, кількість відповідних зацікавлених сторін зростає до рівня, за якого буде надзвичайно важко досягти будь-якої домовленості щодо всебічної реформи державної служби. Одночасне проведення децентралізації та реформи в державній службі переобтяжує спроможності державного управління. Можливо, децентралізація після реформи в державній службі створюватиме найменше проблем, якщо уникати складностей у реструктуризації державного управління у ракурсі прав власності та інших питань. Проте така послідовність рідкісна. Переважно тому, що більшість країн з перехідною економікою можуть раніше віднайти політичну волю до децентралізації, ніж до всеосяжного реформування державної служби.

І ще одне питання – розуміння політичної економіки реформи в контексті балансування вигод і затрат. Узгоджуючи послідовність кроків реформи державної служби, також треба зважати на те, що нові правові рамки для державної служби є звичай і центральним питанням, і необхідною передумовою для подальших дій. Тому більшість дій потрібно структурувати навколо неї.

Аналіз досвіду Центральної Європи застерігає від структуризації реформи державної служби як низки галузевих реформ. З іншого боку, він пропонує як життєздатний варіант створення основи державної служби з правилами та директивами, а потім його поступове розширення. Ми можемо також рекомендувати запровадити в реформі свідомий момент “великого вибуху”. Такі інструменти потрібно вживати навіть з ризиком негативної реакції, але на добре продуманій, обмеженій і переконливій основі.

Загалом реформа у державному управлінні в цілому і в державній службі зокрема ніколи не закінчується. Проте для країн з перехідною економікою можна концептуально вирізнити дві фази реформи. Перша передбачає створення нової системи державної служби в усіх зазначених вище аспектах. Після цього можна починати другу фазу консолідації. Фінальна побудова системи може також мати серйозні внутрішні суперечності та упущення. Тому коли всі компоненти на місці, можна порекомендувати провести ревізію системи державної служби, щоб виявити ці невідповідності та усунути хоча б найважливіші з них.

Процес створення виконавчих агентств уряду

Процес створення виконавчих агентств уряду означає передачу багатьох функцій державним установам, які ні юридично, ні фінансово не входять до складу міністерств. У значенні, в якому його використовують у розвинених країнах ОЕСР, він в основному включає створення самостійних агентств з багатьма виконавчими функціями, наприклад, збір податків, управління соціальним забезпеченням, управління в’язницями або розподіл культурних грантів. Під самостійністю агентств мається на увазі не повна незалежність від уряду, а скоріше деяка міра незалежності. Ця міра незалежності може коливатися від випадку, коли керівництво агентств має бути підзвітним міністерствам, але мати певну автономію щодо того, яким чином надавати послуги, до регуляторних органів,

які можуть бути незалежними не тільки в ухваленні рішень, а й у встановленні умов оплати праці або призначенні посадовців.

У перехідних країнах упродовж останніх 15 років ми спостерігали не лише процес створення виконавчих агентств уряду, як його визначено вище, а також такі самі процеси щодо установ, які на Заході не назвали б агентствами, але їх створення та надання певної самостійності пройшло в країнах з перехідною економікою за аналогічною схемою. Ці установи включають: конституційні суди, центральні банки, контрольні/аудиторські установи, державні засоби масової інформації, різні позабюджетні фонди, антимонопольні комітети, регуляторні органи на банківських і фінансових ринках, а також у комунальному господарстві. Насправді, можна зауважити, що створення агентств в цьому широкому сенсі було одним з основних компонентів реформи державного управління в цих країнах, саме тому цей розділ зосереджується на його аналізі.

Будь-який аналіз процесу створення виконавчих агентств повинен включати аналіз ролі окремих суб’єктів процесу та їхніх стимулів. Насправді, цей документ використовує стимули та очікування як основний засіб для аналізу. Передусім представимо групи найважливіших суб’єктів:

- керівники і штат агентств (якщо організації вже існують) або керівники та персонал тих частин міністерської структури, яка може бути структурована в окрему одиницю;
- міністри та політичні партії;
- іноземні гравці (Європейський Союз, Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, Організація економічного співробітництва та розвитку тощо);
- інші впливові зацікавлені групи (наприклад, профспілки);
- громадськість.

Кожна з цих груп **може** мати очевидні стимули до підтримки процесу створення виконавчих агентств і підвищення рівня самостійності певного агентства, які впливають з її **очікувань**. Нижче подано стислий підсумок цих міркувань.

Для керівників і працівників агентств стимули часто стосуються підвищення самостійності, зменшення невизначеності, підвищення зарплати та інших переваг. Для працівників статус самостійного агентства може означати звільнення від багатьох обмежувальних норм, чинних для іншої частини уряду (процедурні, щодо порядку ухвалення рішень тощо). Зменшення невизначеності є трохи парадоксальним і стосується частоті відсутності системи державної служби та частих змін у політичних орієнтирах багатьох країн з перехідною економікою, особливо на початку та в середині 1990-х років. Дистанційовані стосунки з урядом можуть таким чином підвищити впевненість щодо зайнятості, а також планування. Останнім, але не менш важливим і для керівників, і для працівників є те, що самостійний статус часто передбачає незалежність від урядових правил оплати праці або принаймні їх послаблення.

Для міністрів і політичних партій стимули до процесу створення виконавчих агентств базуються на очікуванні зменшення відповідальності і фінансового навантаження та посилення патронажу. Дистанцію між міністерством та агентством можна використовувати як засіб для зменшення політичної відповідальності за дії та проблеми агентства. Очікування щодо зменшення фінансового навантаження часто стосується підвищеної мотивації агентства поліпшити свою фінансову ситуацію. Це відбувається через збільшення доходів і зменшення витрат, а також частіше використання позабюджетних джерел фінансування. Очікування щодо посилення патронажу базуються на тому факті, що кількість позицій, привабливих для патронажу, зазвичай зростає в разі самостійності агентства завдяки існуванню рад і більшій кількості керівних посад.

Іноземні суб'єкти можуть підтримати створення агентств, очікуючи поліпшення показників діяльності та професіоналізму державних службовців. Це стосується викладеного вище пункту щодо стимулів для персоналу та керівників. Оскільки іноземні суб'єкти здебільшого мають вузько сфокусовані пріоритети (базуючись на проектах, до яких їх було за-

лучено, або на донорській спеціалізації), вони часто зацікавлені підвищувати самостійність агентства або навіть створити нове, якщо таке агентство зосереджуватиметься на таких самих питаннях, як і іноземний суб'єкт.

Для засобів масової інформації та громадськості самостійні агентства часто означають поліпшення послуг і зменшення податкового навантаження, базуючись на очікуваннях, які вже було викладено вище: підвищення професіоналізму та стабільності, а також ефективності роботи.

Проте, як, можливо, зауважив кожен спостережливий читач, чимало таких очікувань взаємовиключні, тобто всі вони не можуть справджуватися водночас для одного й того самого агентства. Важко забезпечити підвищення заробітної плати та вигод для працівників і керівників одночасно зі зменшенням фінансового тягара для громадськості, якщо тільки не буде значного резерву ефективності. Підвищені незалежність і професіоналізм не збільшують опіки з боку політиків і політичних партій. Навіть якщо зменшення політичної відповідальності та поліпшення послуг не взаємовиключні за визначенням, важко зрозуміти, чому зменшення підзвітності перед суспільством повинно вести до поліпшення якості послуг для тих же громадян.

Які узагальнення можна зробити щодо процесу створення виконавчих агентств і його результатів? Процес створення виконавчих агентств у цих країнах зрідка, якщо взагалі, розглядали в системних концептуальних і правових рамках. Останні заздалегідь визначили б цілі, інструменти, співвідношення між ними та розклад. З огляду на низьку якість і спроможність державного управління та політичних класів процес створення виконавчих агентств зазвичай відбувається як швидке галузеве вирішення проблем, що базується на поєднанні зазначених вище стимулів. Результат часто парадоксальний. З одного боку, для самостійних агентств правові, підзвітні та фінансові рамки є фрагментарними і часто визначаються спеціальними рішеннями та винятками. Це часто-густо призводить до неочікуваних результатів, неправильних стимулів і негативних

наслідків. З іншого боку, вкрай зрідка траплялися суттєві інституційні інновації та створення нових інституційних рамок. Цей парадокс відбувається через галузевий, швидкий характер вирішення проблеми створення виконавчих агентств. Потреба у швидкому спеціальному рішенні створює стимули для налагодження наявних, легко вживаних форм швидше, ніж впровадження важливих інституційних інновацій.

Інституційну інновацію часто запроваджують, точно копіюючи інституції з інших країн, здебільшого в контексті іноземної поради чи допомоги. Проблема таких рішень полягає в тому, що під час імпортування інституцій часто не вистачає інших елементів, що встановлюють його правові, підзвітні та фінансові рамки (наприклад, складання бюджету, що базується на переліку видів діяльності, механізми фінансового контролю та аудиту, механізми загальної підзвітності виконавчій владі за правилами державної служби). Можна припустити, що такі рамки часто бувають дуже складними і невидимими навіть (або особливо) для тих, хто працює в цій сфері в країні, що надає модель. Як пише де Сото (2001) в трохи іншому контексті про роль механізмів управління власністю, таких як реєстрація власності на землю, в процесі економічного розвитку, експерти з розвинених країн часто самі не знають, як виникла система, і не ставлять собі цих запитань, оскільки їхня власна система є "природною". Непоодинокі приклади, коли вже після перенесення інституцій виявляються відсутніми деякі елементи, і часто це дорого коштує.

Інший висновок щодо процесу створення виконавчих агентств в перехідному періоді, який відрізняє його від багатьох розвинених країн, полягає в тому, що його використовують як засіб для підвищення податкового навантаження. Найчастіше це роблять двома способами. Перший – це так зване приховане оподаткування, тобто непрозоре і цільове оподаткування. Воно має численні форми – від податків із населення у формі так званого обов'язкового страхування до податків для окремих груп, таких як податки для регульованих суб'єктів для фінансу-

вання діяльності регуляторного органу. Другий полягає у запровадженні або підвищенні оплати користувачів хоча б до рівня відшкодування вартості та зменшення рівня фінансування державних послуг за рахунок податкових надходжень. Жоден із цих кроків не компенсується відповідним зменшенням інших податків або підвищенням бюджетних виплат громадянам. Отож його можна розглядати як політично доцільний спосіб займатися невдячною справою – підвищувати податки.

Очікуваним результатом попередніх двох чинників є те, що процес створення виконавчих агентств звичайно запроваджують без продумування наслідків, особливо без намагання заохочувати окремих суб'єктів у динамічній системі.

З іншого боку, враховуючи всі проаналізовані вище питання, вражаючим є те, що перехідний період був позначений надзвичайною вірою в інституційні рішення. Чимало політиків плутають інституційну реформу з реформою системи. Точніше кажучи, багато країн створили так звані незалежні страхові установи у сферах охорони здоров'я та/або пенсійного забезпечення та/або безробіття, базуючись на німецькій та інших моделях, плутаючи це з реформою охорони здоров'я чи пенсійною реформою.

Перехідний період потребує постійного перегляду неформального "соціального контракту" між політиками та агентствами. Проте коли надається суттєвий ступінь незалежності, агентства стають самостійними гравцями і можуть справді протистояти змінам, які їм не подобаються. Це призводить до зростання громадських і політичних конфліктів. Загалом агентства мають більше інформації та кваліфікації, ніж міністерства, у питаннях щодо державної політики, що стосуються їхньої роботи. Великі агентства також мають більше ресурсів для зв'язків з громадськістю, роботи зі ЗМІ та зацікавленими сторонами. У результаті де-факто не відбувається очікуваного поділу на завдання державної політики та виконавчі завдання між міністерствами та агентствами, оскільки агентства дуже часто неформально або навіть формально відповідальні

за підготовку політики та правових змін у своїх сферах, які пропонуються відповідним міністерством. Агентства можуть блокувати зміни, що їм не подобаються, використовуючи свої стосунки із зацікавленими сторонами та ЗМІ.

Які рекомендації можна дати, базуючись на цих висновках? Самостійність для агентства доречна, якщо можна підписати чіткий формальний чи неформальний контракт між політиками як власниками громадського мандата й агентством. Іншими словами, не агентство повинно вирішувати, який у нього мандат. Рецепт отримання проблем – створення агентства в певній сфері без чіткого набору цілей просто для позбавлення від гострого політичного питання.

Друга рекомендація полягає в потребі бути послідовним у створенні організації. Якщо створюється регулятор фінансового ринку, важливо не те, щоб його система повністю відповідала аналогові у Великій Британії, а те, яким чином вона підходитиме конкретній правовій системі, а також неформальним правилам країни, в якій його створюють. Внутрішня узгодженість означає, що стимули та правила, якими керується агентство, мають бути узгодженими, підтримуючи дієве, ефективне та підзвітне функціонування організації.

Інституційні рішення не лише повинні бути внутрішньо послідовними, а й життєздатними. Життєздатність, грубо кажучи, означає, що система працюватиме успішно навіть тоді, коли багато чого працюватиме неправильно в системах, які підтримують її, наприклад, під бюджетним тиском або за зміни важливих елементів зовнішньої системи (правила державної служби, державних закупівель тощо). Ця якість важлива через надзвичайно динамічне середовище перехідного періоду.

З огляду на ці причини рекомендується, щоб кожна реформа, яка проштовхує створення самостійних агентств або підвищення самостійності наявних організацій, відповідала на просте запитання щодо підзвітності. Яким чином вона збирається забезпечити реальну підзвітність у середовищі перехідного періоду, де репутация мало коштує і формальні

механізми повільні, де часто не можна довести, що правопорушення мають кримінальну природу? Якщо на це запитання не можна дати переконливої відповіді, то й процес створення виконавчих агентств може не бути відповіддю.

Загалом потрібно також надавати перевагу рішенням, що відповідають ринковим принципам, якщо взагалі можна створити ринок. Проте цю рекомендацію потрібно узгодити з витратами на підтримку ринкових стосунків, зокрема стосунків, що базуються на контрактах. Особливо в країнах з перехідною економікою потрібно запитати, чи можна вважати дотримання контракту важливим елементом аналізу вартості угоди. Це поєднується із загальними питаннями інституційної спроможності. У країнах з недорозвиненими правовими режимами системи, що базуються на принципах командування та контролю, потребують менш складного набору інституцій та управлінських засобів, і тому вони досі можуть бути більш привабливими. Споріднене питання про те, чи можна доповнити механізми формальної підзвітності дуже потужними механізмами неформальної підзвітності, вирішується за вибором замовника. Якщо велика частина замовників має вибір визначити того, хто надаватиме послуги, це може полегшити проблеми підзвітності.

Проте підзвітність є практично механізмом, що гарантує дієвість, ефективність та якість. Очікуваним механізмом є процес вибору керівника/керівництва. Досвід свідчить, що якість цього процесу має важливі наслідки для функціонування державної організації, можливо, навіть важливіші, ніж у стабільніших середовищах. Нарешті, читач, переконаний нашими поясненнями про те, чому процес створення виконавчих агентств відбувався в багатьох країнах з перехідною економікою, погодиться з тим, що це часто зумовлено не потребою надати певним елементам державного сектору чітку місію та самостійність для її досягнення, а окремими галузевими спробами підвищити професіоналізм у певних частинах державного сектору. Тоді заходи процесу створення виконавчих агентств уряду – вибірково

спроба реформи державного сектору, включаючи реформу фінансового та управлінського аспектів. Якщо справа в професіоналізмі, то можна запитати, чи не буде кращою ситуація в перехідних країнах, якщо використати цю енергію для загальної реформи інституційної системи державного сектору та реформи державної служби зокрема.

Децентралізація

Третьою підвалиною змін у державному управлінні з 1989 року була децентралізація. Під децентралізацією ми не маємо на увазі передачу влади та відповідальності місцевій владі, яка призначається та контролюється центром (так звана деконцентрація), а передачу повноважень і відповідальності політикам, вибраним на місцевому та регіональному рівнях. Всебічна децентралізація зазвичай відбувалася в країнах Центральної Європи кількома стадіями.

Перша стадія в усіх країнах Вишеградської групи відбулася негайно після політичних змін 1989 року та означала впровадження виборної місцевої влади, що відповідає за важливі послуги.

Друга стадія полягала в поступовій або швидкій передачі інших зобов'язань місцевим органам влади упродовж наступних років.

Третя стадія передбачала створення регіональної влади і зазвичай була останньою (проте не в Угорщині, наприклад).

Оскільки Словаччина, Угорщина та Чехія – порівняно невеликі країни, для них було достатньо двох рівнів самоврядування. У Польщі, більш схожій на Україну за розмірами, додано проміжний рівень самоврядування.

Через 15 років децентралізації обрані органи місцевого самоврядування відповідають за надзвичайно широкий спектр послуг, а контроль центральної влади за їхніми видатками та політичними рішеннями менший, ніж у багатьох інших країнах ОЕСР. Місцева та регіональна влада не лише опікується водою, каналізацією, відходами, місцевими дорогами та транспортом, а й часто забезпечує початкову та середню

освіту, охорону здоров'я та економічний розвиток.

Наприклад, 1990 року в Словаччині засновано більше як 2 900 органів місцевого самоврядування, що мали дуже обмежені повноваження. Ці повноваження суттєво розширено впродовж 2002–2004 років, коли на низ було передано відповідальність за місцеві лікарні, соціальні послуги, планування, дороги та культуру, а також початкову освіту. Лише в січні 2002 року створено вісім регіонів із самоврядуванням, вони отримали відповідальність за дороги регіонального значення та транспорт, а також великі лікарні та середню освіту.

2005 року відбулася так звана бюджетна децентралізація, якою місцевій і регіональній владі відводилося більше 90% надходжень від податку з доходів громадян. Вони також отримали повну автономію щодо так званих місцевих і регіональних податків, головним чином податків на нерухомість на місцевому рівні і на транспортні засоби на регіональному рівні.

Можливо, найважливішим результатом стала здатність місцевої та регіональної влади успішно засвоювати ці нові зобов'язання. Особливо у тих випадках, де нові адміністративні одиниці – муніципалітети чи регіони – базувалися на справжній громаді та тривалій місцевій ідентичності, децентралізація мала успіх, пропонуючи ширший вибір і реагування на потреби електорату, а також роблячи надання послуг ефективнішим. Водночас оскільки місцева та регіональна влада зазвичай стикається із жорсткішими бюджетними обмеженнями, ніж центральна влада, вони краще проявляють себе, коли треба зробити важкий вибір, такий як закриття шкіл через демографічну ситуацію.

Створення кількох незалежних один від одного рівнів влади призвело до більшої заплутаності, однак дало і більший вибір для електорату. Якщо раніше виборець мав лише один голос у всіх державних питаннях, тепер здатність вибирати різні партії та осіб на місцевих, регіональних і національних виборах дала можливість більшого контролю, хоча він часто і заплутаніший. Водночас виборці не завжди оцінюють своїх

обраних представників за їхніми формальними повноваженнями, а за тим, що вони вважають важливим. Наприклад, відповідальність за економічний розвиток не передано до місцевих органів влади, а залишено центральній владі та владі регіонів. Проте саме економічний розвиток, а не стан шкіл або каналізації, турбує громадян, особливо економічно відсталі регіони. Мери доклали надзвичайно багато зусиль для побудови промислових парків, переконуючи інвесторів і водночас знаючи, що це може додати або забрати у них голоси під час виборів.

Децентралізація також показала, що в певних сферах і політики, і виборці можуть навчитися лише методом проб і помилок. Один із найсуперечливіших елементів будь-якої децентралізації – які суспільні блага мають надаватися на національному рівні, а які – на регіональному чи місцевому. Це питання не вирішується через швидкі квазіраціональні політичні дискусії, а є живим політичним питанням, що базується на окремих випадках і скандалах. Воно зрідка призводило до повного скасування децентралізації і повернення певних зобов'язань центральній владі, але набагато частішим було підвищення контролю центральної влади над певними питаннями після початкової децентралізації.

Основна проблема, що залишилася, особливо в Словаччині та Чехії, це проблема ефективної та усталеної спільноти. В обох країнах, як і у Франції, існує багато маленьких муніципалітетів із сотнею чи тисячею мешканців, їхня ідентичність триває вже впродовж століть і як така становить майже ідеальний випадок глибоко вкоріненої та підзвітної місцевої спільноти. Проте вони занадто малі, щоб надавати багато державних послуг. Їхнє об'єднання у більші елементи, навіть якщо це необхідно, може призвести до послаблення справжнього підґрунтя децентралізації, що дає змогу людям робити вибір на користь місцевої чи історичної спільноти, в якій вони почувуються як вдома.

Хибою децентралізації є те, що з децентралізацією фінансів і надання послуг корупція також децентралізується. У менших спільнотах традиційні методи суспільного контролю

часто виявляються достатніми проти неї, однак не в середніх і великих утвореннях. Децентралізація зменшила тенденцію до корупції, але на місцевому рівні не існує такого високо розвиненого та досконалого громадянського суспільства, яке часто існує на національному рівні. Тому побудова місцевого і, в деяких випадках, національного громадянського суспільства залишається основним викликом у всіх країнах Вишеградської групи.

Політична спроможність місцевих і регіональних органів влади також розвивається повільно, і знову, особливо в менших муніципалітетах, існує справжня проблема кадрів, здатних управляти.

У цілому децентралізація швидко ввійшла в політичне та соціальне життя країн Центральної Європи, бо вона зазвичай взаємодіяла з давно наявною ідентичністю спільнот і була менш успішною там, де її не було.

Висновки

Документ стосується реформи державного управління в широкому спектрі змін, що відбулися в країнах з перехідною економікою, особливо в країнах Центральної Європи. Він наголошує, що в Центральній Європі, і можливо в Україні, державне управління, здатне функціонувати в ринковій демократії, – необхідна передумова для багатьох інших систем, і, відповідно, реформа державного управління – основний чинник інших реформ. Реформа державного управління в цих країнах навіть важливіша, ніж у розвинених країнах ОЕСР, і водночас вона опиняється в середовищі, яке має набагато більше викликів.

Документ розглядає спадок комунізму та принципи функціонування державного сектору, який він залишив для перехідного періоду, а також ширший контекст змін державного сектору у перехідному періоді, пояснюючи, що вони є паралельними кроками до неможоритарного управління та ринку, що є основоположними принципами впродовж останніх 15 років. Потім аналізується три основні підвалини змін державного управління в перехідний період: реформа державної служби, процес створення виконавчих агентств уряду та децентралізація.

рення виконавчих агентств уряду та децентралізація.

Замість опису технічних аспектів різних реформ документ зосереджується на узагальненні уроків трьох підвалин реформ державного управління, які можуть бути корисними для політиків в Україні. Тому було б марно додатково підсумовувати ці підсумки у висновку. Замість цього пропонуємо деякі основні думки щодо кожного з трьох напрямів.

Найважливіший досвід 15 років реформи державної служби в Центральній Європі полягає в тому, що одночасно важливими є всі три її підвалини – зміна стимулів, зміна людей та інвестування в людей. Одна чи дві без третьої можуть принести набагато менше, ніж очікувана сума цих переваг. Неможливо змінити всю державну службу, коли суспільство не має достатньої кількості висококваліфікованих людей, щоб їх замінити. Проте інші зміни не відбудуться без заміни багатьох державних службовців. Хоч яким було б поєднання “нових” і “старих” державних службовців, якщо вони не мають правильних стимулів і правильної підготовки, результати будуть неоптимальними.

Якщо ж говорити про процес створення виконавчих агентств уряду, вражає те, що в стількох країнах стільки політиків так часто думали, що секрет змін й успіху – перетворення установи на більш чи менш незалежне агентство. Насправді процес створення виконавчих агентств зрідка приносить очікувані переваги, не тому, що це неправильна стратегія, а тому, що занадто багато сподівань покладається на те, що є лише інституційним перепакуванням. З іншого боку, процес створення виконавчих агентств може зробити дуже багато як частина ширшого пакета реформи державного управління, як ми це бачили не в Центральній Європі, а у Великій Британії зі створенням нових організацій 1988 року.

Коли йдеться про децентралізацію, основним запитанням завжди є: чи будуть політики, вибрані на місцевому рівні, менше чи більше підзвітними, ніж обрані на центральному рівні, та хто краще захищатиме громадян від свавільного викорис-

тання влади? Місцеві еліти будуть інструментом захисту чи вимагання? У Центральній Європі відповіддю буде те, що успішність децентралізації базується на справжній місцевій ідентичності, але водночас не варто очікувати, що проблеми національної політики якимось вирішаться шляхом децентралізації. Скоріше можна очікувати, що більшість із них буде децентралізовано разом із повноваженнями, але з більшим розсіюванням результатів, відображаючи надзвичайно мінливу якість місцевої демократії.

Україна – це не країна, що перебуває на початку перехідного періоду; вона вибрала інший, звивистіший маршрут на шляху, який повинні пройти всі посткомуністичні країни, якщо вони хочуть дістатися до “обіцяної землі” і бути частиною першого світу. Цей документ припускає, що українські політики можуть винести уроки з маршрутів інших країн, таких як Словаччина, корисних для обговорення майбутнього курсу. ■

Література

1. M. Beblavý (2002): *Understanding The Waves Of Agencification And The Governance Problems They Have Raised In Central And Eastern European Countries*, OECD Journal on Budgeting, v. 2, no. 1, Paris.
2. M. Beblavý and E. Šišáková (2001): *Ekonomické a sociálne reformy na Slovensku: Niektoré aspekty tvorby verejnej politiky a presadzovania záujmov*, INEKO and SGI, Bratislava.
3. J. Burnham (1972): *The Managerial Revolution*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
4. W. Hojnacki (1996): *Politicization as a Civil Service Dilemma*. In H. Bekke, J. Perry and T. Toonen (eds.): *Civil Service Systems in Comparative Perspectives*, Indiana University Press, Bloomington.
5. L. Mlèoch (2000): *Restrukturalizace vlastnických vztahů – institucionální pohled*. In Mlèoch, L., Machonin, P. and M. Sojka: *Ekonomické a společenské změny v èeské společnosti po roce 1989 (alternativní pohled)*, Karolinum, Prague.
6. G. Sootla (2002): *Creating New Civil Service on the Ruins of the Soviet Bureaucracy: When Ideo-*

-
- logies Meet Realities*. In R. Baker (ed.): *Transitions from Authoritarianism – The Role of the Bureaucracy*, Praeger, Westport.
7. H. de Soto (2001): *The Mystery of Capital*, Black Swan Books, London.
8. S. Synnerstrom, K. Lalazarian, N. Manning (2001): *The Scope of the Civil Service in OECD and Select CEE Countries*, World Bank, http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cs_law_OECD.htm.
9. S. Vanagunas (2002): *Predestining Ineffectuality: Administrative Theory of the Early Soviet State*. In R. Baker (ed.): *Transitions from Authoritarianism – The Role of the Bureaucracy*, Praeger, Westport.
10. D. Zemanovièová (2000): *Ekonomická transformácia v Slovenskej republike po 10 rokoch*. Finance a úvìr, no. 10.