

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**



**Економічний
факультет**



**кафедра
аудиту, обліку та
оподаткування**

ЕКОНОМІКА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ

**НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
ДО ВИВЧЕННЯ ТЕОРЕТИЧНОЇ ЧАСТИНИ КУРСУ**

**для здобувачів вищої освіти спеціальності 071 «Облік і оподаткування»
за другим (магістерським) рівнем вищої освіти**

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ЕКОНОМІКА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ

**НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
ДО ВИВЧЕННЯ ТЕОРЕТИЧНОЇ ЧАСТИНИ КУРСУ**

**для здобувачів вищої освіти спеціальності 071 «Облік і оподаткування»
за другим (магістерським) рівнем вищої освіти**

**Затверджено на засіданні кафедри
аудиту, обліку та оподаткування
протокол № 14 від 14.03.2022 р.**

Навчально-методичні рекомендації до вивчення теоретичної частини курсу “Економіка державного сектору” для студентів спеціальності 071 «Облік і оподаткування» за другим (магістерським) рівнем вищої освіти денної та заочної форми навчання / Укладачі: Головченко Н.Ю. – Кропивницький: ЦНТУ, 2022. – 50 с.

Рецензент

Шалімова Наталія Станіславівна, доктор економічних наук, професор

АНОТАЦІЯ ДИСЦИПЛІНИ ЕКОНОМІКА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ

Назва дисципліни	ЕКОНОМІКА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ
Викладач	Головченко Наталія Юріївна, кандидат економічних наук, доцент
Контактний телефон	050-450-11-99
E-mail:	natali.holovchenko@gmail.com
Консультації	Консультації проводяться в очному режимі відповідно до Графіку, розміщеному в інформаційному ресурсі http://moodle.kntu.kr.ua/?lang=ru , шляхом листування через електронну пошту, Viber, за допомогою засобів дистанційного зв'язку у режимі відеоконференцій Zoom, Skype

1. Коротка анотація до курсу

Державний сектор економіки – важлива частина національної економіки, у якій традиційно сконцентровані значні фінансові, матеріальні та людські ресурси. Даний сектор економіки тісно пов'язаний з функціонуванням стратегічних підгалузей, приватизація яких на сьогоднішній день або неможлива або потребує серйозної підготовки та трансформаційних змін. В той же час, забезпечення інтересів Держави є одним з головних пріоритетів функціонування досліджуваного сектору та головною метою системи управління сектором.

Навчальна дисципліна «Економіка державного сектору» буде корисна майбутнім менеджерам, що здійснюватимуть управління суб'єктами державного сектору економіки. Під час виконання індивідуальних завдань здобувачі вищої освіти набувають прикладних знань з теорії державного управління, головних засад функціонування суб'єктів державного сектору економіки, бюджетної фінансової системи, особливостей системи публічних закупівель.

2. Мета і завдання дисципліни

Мета дисципліни «Економіка державного сектору» - формування системи необхідних теоретичних знань з основ економіки державного сектору, визначення ролі держави в економічній системі, її завдань, організації та правового регулювання здійснення державних закупівель та ефективності функціонування державного сектору економіки

Завдання вивчення дисципліни «Економіка державного сектору»: засвоєння теоретичних знань щодо різних підходів та наукових концепцій функціонування державного сектору економіки; встановлення необхідних організаційно-правових передумов функціонування державного сектору економіки; здобуття комплексних знань щодо порядку формування доходів та специфіки здійснення видатків у сфері державних та привієняних до них

фінансів; набуття і застосування практичних навичок у галузі державних закупівель.

3. Формат курсу - очний (offline / Face to face).

4. Результати навчання

У результаті вивчення дисципліни студент повинен:

Знати:

- теоретико-методологічні основи економіки державного сектора
- основи організаційно-правового регулювання державного сектора економіки;
- структуру та специфіку доходів державного сектора економіки;
- структуру та особливості здійснення видатків державного сектора економіки;
- сутність та особливості закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Уміти:

- об'єктивно оцінювати й аналізувати інформацію;
- володіти прикладними прийомами публічних закупівель, складання фінансових планів, документування операцій в державному секторі економіки;
- застосувати отриманні знання в практиці роботи на підприємствах державного сектору.

Набути соціальних навичок (soft-skills):

- здійснювати професійну комунікацію, ефективно пояснювати і презентувати матеріал, взаємодіяти в командній діяльності;
- вміння планування та управління часом, робота з інформацією та прийняття рішень, розвиток проектного мислення, вміння переконання та аргументації.

5. Формат дисципліни

Для денної форми навчання: Викладання курсу передбачає традиційні лекційні заняття із застосуванням електронних презентацій, практичні заняття, виконання завдань в рамках самостійної роботи, в тому числі виконання індивідуальних науково-дослідного завдання та інших видів робіт. Формат очний (offline / Face to face).

Для заочної форми навчання: Передбачено лекційні та практичні заняття у скороченому обсязі у очному форматі (offline / Face to face). У міжсесійний період – дистанційний (online) формат.

6. Обсяг дисципліни

На вивчення навчальної дисципліни відводиться 120 годин / 4 кредити ЄКТС.

Форма підсумкового контролю – залік.

7. Пререквізити

Вивчення дисципліни ґрунтується на знаннях з економічної теорії, бухгалтерського обліку, фінансового обліку, обліку в бюджетних установах, аудиту, фінансів, господарського законодавства.

8. Технічне й програмне забезпечення обладнання

У період сесії бажано мати мобільний пристрій (телефон) для оперативної комунікації з адміністрацією та викладачами з приводу проведення занять та консультацій. У міжсесійний період комп'ютерну техніку (з виходом у глобальну мережу) та оргтехніку для комунікації з адміністрацією, викладачами та підготовки (друку) рефератів і самостійних робіт.

9. Політика дисципліни

Академічна доброчесність	Здобувачі вищої освіти мають дотримуватися принципів академічної доброчесності, усвідомлювати наслідки її порушення.
Відвідування занять	Відвідування занять є важливою складовою навчання. Здобувачі вищої освіти мають відвідувати лекції і практичні заняття курсу. Пропущені заняття повинні бути відпрацьовані не пізніше, ніж за тиждень до заліково-екзаменаційної сесії.
Поведінка на заняттях	Здобувач вищої освіти зобов'язаний відвідувати всі заняття за розкладом, не запізнюватися, своєчасно виконувати поставлені завдання. Здобувач має дотримуватися етики поведінки. Студент повинен старанно виконувати завдання, брати активну участь в навчальному процесі. Завдання рахуються виконаними, якщо виконані і здані в зазначені викладачем строки, повністю виконані (розкривають тему завдання), не мають логічних і розрахункових помилок, виконані студентом самостійно. Здобувач має працювати з навчальної та додатковою літературою, з літературою на електронних носіях і в Інтернеті.

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ ДЛЯ ПІДГОТОВКИ З ТЕОРЕТИЧНОЇ ЧАСТИНИ КУРСУ

ТЕМА 1. ТЕОРЕТИКО – МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЕКОНОМІКИ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА

- 1.1. Поняття державного сектора економіки та його специфіка.
- 1.2. Нормативний та позитивний підходи до теорії економіки державного сектора.
- 1.3. Наукові концепції функціонування державного сектора.
- 1.4. Стабілізаційна політика як прояв економічної активності держави.
- 1.5. Передумови створення природних монополій.

1.1. Поняття державного сектора економіки та його специфіка

В ХХ столітті сформувалась змішана економіка, яка на сьогодні стала домінуючим типом господарювання. З одного боку, існує така суспільна інституція як ринок, який через “невидиму” рушійну силу конкуренції використовує ціни для розміщення основних факторів виробництва (землі, праці, капіталу) в продукуванні кінцевих споживчих товарів. З іншого боку, поряд з ринковими важелями існують неринкові механізми розміщення ресурсів, найважливішим серед яких є діяльність державного сектора економіки.

Економіка державного сектора має справу із закономірностями та практичними проблемами, які пов’язані з виробництвом суспільних (колективних) благ, економічними механізмами досягнення соціальних цілей та позаринковою взаємодією інтересів різних суб’єктів економіки. Проте держава, як і підприємства та організації, функціонує в ринковому середовищі; цілі владних органів і способи їх досягнення визначаються інтересами індивідів та формуються в процесі їх взаємодії; держава використовує, насамперед, фінансові інструменти реалізації своїх цілей, отже, необхідність економіки державного сектора обумовлюється недосконалістю ринкового механізму в сфері оптимального розміщення і використання ресурсів.

Державний сектор розміщує ресурси через політичні рішення і, на відміну від приватного сектора, він обов’язково використовує для цього владу, оскільки особливістю економіки державного сектора є те, що держава є одним з суб’єктів економічної діяльності, який володіє правом примусу на основі законодавства. На горизонтальному рівні держава сприяє координації громадян, а на вертикальному – підпорядковує їх державній владі.

При цьому неринкове розміщення ресурсів серед конкуруючих варіантів їх використання може забезпечувати результати як аналогічні до ринкових, так і такі, що кардинально відрізняються від них. Тому одним з головних напрямків досліджень в економіці державного сектора є вивчення дії неринкових механізмів з метою порівняння досягнутих ними результатів з тими, які могли бути отримані на основі добровільних взаємовигідних угод економічних агентів.

Особливості функціонування державного і приватного секторів економіки

Параметри	Приватний сектор	Державний сектор
1. Цілі	Максимізація прибутку чи вартості фірми	Мультизавдання, що не підлягають кількісній оцінці
2. База порівняння	Оцінка ризиків	Ускладнені порівняння
3. Переваги власників	Довгострокова корпоративна стратегія	Невизначені
4. Права власності	Чітко специфіковані	розмиті

Сьогодні поняття “державний сектор” не знайшло чіткого визначення, що обумовлено недостатньою розробленістю в нормативних актах і науковій літературі способу формування структури державної власності, відсутністю чіткого розуміння того, як вона функціонує в межах державного сектора, які завдання повинні досягатись, який порядок і особливості сумісного функціонування державного в складі суспільного та інших секторів економіки.

Багато економістів підходять до розуміння державного сектора як до сукупності ресурсів держави, яка охоплює не лише запас ресурсів, яким виступають підприємства і організації, що знаходяться в її власності, але й потік ресурсів, яким є доходи і витрати бюджету. Дещо спрощено розглядається державний сектор як такий, що призначений для виробництва суспільних благ (наприклад, захист національних інтересів, будівництво доріг, парків, бібліотек, надання послуг з охорони здоров'я, освіти).

Таким чином, **державний сектор** економіки є сферою діяльності, яка доповнює ринкове саморегулювання і зорієнтована на ліквідацію “провалів ринку” й створення соціально значущих благ. До його складу входять бюджетні установи, державні підприємства, державні фінанси, державні резервні фонди, державні банки, органи влади та державного управління. Економіка державного сектора є складовою частиною більш загальної економіки суспільного (публічного) сектора, яка, крім державного, охоплює і муніципальний рівень управління.

Структурними складовими державного сектору економіки є:

- державні фінанси;
- державні резерви;
- державні банки;
- бюджетні установи і організації;
- державні підприємства;
- органи влади і державного управління.

Економіка державного сектора – порівняно нова галузь економічних знань, яка синтезує політику і економіку, спираючись на постулати теорії суспільного вибору. Отже, їй притаманний мікроекономічний підхід до аналізу політико – економічних відносин.

Ресурсами державного сектора є:

- доходи державного сектору;
- державні підприємства і організації;
- видатки державного сектору.

Основними завданнями державного сектора в змішаній економіці є:

- забезпечення нормативно-правової бази функціонування економіки;
- охорона конституційних прав і свобод населення;
- підтримка соціально-економічної стабільності в країні;
- оптимізація структури національного виробництва;
- максимізація добробуту суспільства та гарантування високої якості життя;
- підвищення рівня національної безпеки країни;
- ліквідація “провалів ринку”;
- зниження трансакційних витрат;
- вироблення соціальних стандартів;
- стимулювання НТП тощо.

Економіка державного сектора покликана пояснити, яким чином переваги громадян трансформуються в цілі, що переслідує держава; як держава “підшукує” засоби для досягнення цілей; як вона ці засоби витрачає і за рахунок чого її економічна діяльність може стати більш раціональною.

1.2. Нормативний та позитивний підходи до теорії економіки державного сектора

В середині 1950-х рр. в економічній науці виокремились категорії нормативного та позитивного підходів до дослідження ролі державного сектора та урядових дій в економіці, поштовхом чому стала публікація в 1959 р. книги Р. Масгрейва “Теорія державних фінансів”.

Нормативний підхід визначає цілі, принципи і норми такого функціонування державного сектора, яке сприяло б зростанню національного добробуту (ціннісні судження й політичні рекомендації). Мова йде про те, що саме повинна робити держава для мінімізації недоліків ринку в напрямку забезпечення максимізації національного добробуту на основі економічного зростання. Проте економісти часто ігнорують той факт, що нормативна роль визначається політичним устроєм країни, оскільки саме політичний процес задовольняє індивідуальні цілі громадян – виборців. Суспільний інтерес виявляється лише сумою інтересів окремих громадян, що й визначає існування прямого зв’язку між ринковою економікою та демократією. В ринковій економіці індивіди голосують доларами так само, як в демократичному процесі вони використовують свої голоси для досягнення політичних цілей. Держава не може мати цілей, що кардинально відрізняються від цілей її громадян.

Позитивний підхід щодо державного сектора описує та аналізує фактичні дії уряду (пов’язує окремі події зі змінними й політичними рішеннями). Лише в ідеалі стратегічна мета уряду та фактично досягнуті результати співпадають (держава робить саме те, що від неї очікують, завдяки чому суспільний добробут максимізується), проте в реальності між цими ролями завжди спостерігається значна суперечність, і причинами якої виступають: різниця між інтересами тих, хто управляє, та тих, ким управляють; помилки з боку політиків; недостатнє володіння інструментами економічної політики; наслідки

попередніх непродуманих дій тощо. Навіть коли політичні лідери прагнуть реалізації цілей суспільного добробуту, а не плутають власний інтерес з суспільним, часто їх економічна політика виявляється неадекватною цим завданням. В тих країнах, де відчувається особлива потреба в широкій участі держави в економіці, державний сектор виявляється найменш підготовленим до ефективного виконання своїх завдань. В результаті, коли політики цих країн намагаються регулювати економіку, вони лише завдають збитки господарській діяльності.

Найтипівішим прикладом неузгодження кінцевих результатів політики з очікуваними є податкова реформа, за якої розробка відповідних законів, що повинні вносити конкретний зміст, нерідко сприяє появі неочікуваних результатів. Часто головна мета реформи виявляється заблокованою досить незначними, на перший погляд, змінами й доповненнями до законодавчих актів. В інших випадках виявляється неможливим реалізувати навіть найбільш правильний закон, якщо не проведені необхідні адміністративні зміни.

1.3. Наукові концепції функціонування державного сектора

В зарубіжній науковій економічній літературі сформувалось декілька концепцій, які обґрунтовують тенденції розвитку державного сектора та розмір державного втручання в економіку. Серед низки таких теорій на особливу увагу заслуговують:

- 1) теорія викликів соціального середовища М. Олсона;
- 2) закон А. Вагнера про експансію публічного сектора;
- 3) теорія “нафтової плями” Л. Мізеса;
- 4) гіпотеза технології Боумоля;
- 5) теорія забезпечення економічного розвитку Ф. Гершенкорна;
- 6) концепція Р. Армі щодо оптимального розміру держави;
- 7) теорія помірною державництва В. Гумбольдта.

Американський економіст Манкур Олсон відзначив, що зростання ролі державного сектора обумовлене викликами соціального середовища (НТП, демографічні зрушення, зміни в економічній системі), а розвиток ідеї держави загального добробуту та спроби її практичної реалізації є необхідною відповіддю на ці вимоги. Зростання кількості населення та урбанізація викликають необхідність посилення соціальної політики, надання державних послуг з освіти, охорони здоров'я, регулювання рівня життя в містах, охорони навколишнього природного середовища, а технологічні зрушення актуалізують державне інвестування в сферу освіти і науки, організацію патентування й ліцензування тощо.

Структура стимулів держави як суб'єкта економічної системи описана М. Олсоном та М. МакГіром в двох моделях поведінки:

1. “Бандит-гастролер”. Додержавна форма нерегулярного прямого насилля, яка поступово набуває систематичного та передбачуваного характеру. В ході цієї трансформації індивід, який володіє владою, прагне створити, а потім і підтримати монополію на насильство через закріплення виключних прав

на “пограбування” певної території, і в результаті перетворюється на осілого бандита.

2. “Осілий бандит”. Для закріплення власного панування та забезпечення майбутніх доходів є необхідність здійснювати витрати на забезпечення безпеки та підтримку порядку (створення інституційного середовища, що структурує взаємодію між індивідами, приймаючи до уваги, що оподаткування справляє дестимулюючий вплив на економічну активність). Держава прагне максимізації доходу через різницю між кількістю зібраних податків та державними витратами. Отже, для нормального соціально-економічного життя країні необхідний стабільний уряд.

Німецький економіст Адольф Вагнер вперше виклав основну ідею свого закону в 1863 р. в праці, що була присвячена державному бюджету та державному боргу Австрії. Вчений наполягав на ролі державного сектора в добре збалансованому розвитку змішаної економіки. В макроекономічному розумінні даний закон означає абсолютну та відносну експансію державного сектора, для чого існують дві основні причини:

1) економічна (зростання державних витрат пов’язане з удосконаленням державних та громадських потреб, активізацією нових механізмів проведення соціальної політики та політики фінансування суспільних благ в державах загального добробуту);

2) політична (зростання державних витрат в умовах представницької демократії виконує роль примиряючого компромісу між претензіями конкуруючих політичних сил за доступ до обмежених фінансових ресурсів).

Деякі економісти (П. Бернгольц, А. Вільямс) наголошують на тому, що Карл Умпфенбах набагато раніше за А. Вагнера виявив тенденцію зростання державного сектора в економічній системі, тому цей закон слід називати законом Умпфенбаха-Вагнера.

Австрійський економіст Людвіг фон Мізес, який в кінці 1930-х рр. передбачив неефективність планової системи, сформулював ідею зростання інтенсивності інтервенцій держави в економіку за теорією “нафтової плями”. Відповідно до цієї теорії втручання держави в економіку розповсюджується як нафтова пляма в ґрунтових водах: запровадження державного регулювання в одній сфері спричиняє необхідність регулювання інших (наприклад, за встановлення верхньої цінової межі хліба пекарі переключатимуться на виробництво здоби, якщо ж буде введена гранична ціна і на здобу, то замість цих двох виробів виготовлятиметься печиво, доки і на нього не буде встановлено цінової межі).

Гіпотеза Боумоля наголошує на тому, що виробництва з високим ступенем технологічного розвитку “тяжіють” до приватного сектора, тоді як низькотехнологічні галузі, які не мають значного потенціалу, функціонують в межах суспільного сектора. Це вимагає спрямування масштабних ресурсів до менш технологічно розвинутих виробництв з метою підтримки незмінних пропорцій виробництва.

Зростання ролі державного сектора через функцію забезпечення економічного розвитку відстоював американський історик та економіст

Ф. Гершенкорн, який відмітив, що ті країни, які пізніше стали на шлях індустріалізації, володіють, як правило, більш широким державним сектором та більш розвинутим державним регулюванням економіки.

Американський економіст Річард Армі пов'язав приріст ВВП на душу населення з розміром держави. За допомогою прикладних розрахунків вчений обгрунтував, що як в стані анархії, так і в умовах максимального регулювання економіки ВВП на душу населення є мінімальним. Його концепція апелює до теорії трьох типів політичної свідомості:

- 1) анархізм (зведення нанівець будь-якого державного втручання в життя суспільства і людини);
- 2) помірне державництво (обмеження державного втручання при збереженні держави як такої);
- 3) етатизм (держави не має ніяких обмежувачів).

Ідеали “істинного порядку” управління, за В. Гумбольдтом, стосуються наступних факторів:

- свобода (проблематика меж державного втручання – це проблематика розширення свободи і самодіяльності громадян);
- багатоманітність (значний вплив держави призводить до того, що люди відмовляються від наданої їм частки самостійності);
- безпека (всі блага поділяються на позитивні, які не потребують патронажу держави, і негативні – безпека, про яку необхідні піклуватись).

Усі вищенаведені концепції акцентують увагу на безсумнівній актуальності існування державного сектора для ефективного функціонування ринкової економіки, по – різному трактуючи лише причини необхідності державної активності. Проте, звичайно, державний сектор повинен підлягати певним інституційним обмеженням. Важливими інституційними обмеженнями для експансії держави є незалежність центрального банку та встановлення верхньої межі для окремих податків.

1.4. Стабілізаційна політика як прояв економічної активності держави

В умовах змішаної економіки держава виступає гарантом виконання взаємних зобов'язань, які беруть на себе індивіди, що вільно взаємодіють між собою (правовий порядок), також роль держави визначається її впливом на економічне зростання (стабілізаційною політикою). З цих позицій держава є регулюючою “позаекономічною” структурою. Проте одночасно держава є і одним з виробників, який пропонує свої послуги споживачам (ресурсне забезпечення держави та раціональне використання її власних засобів).

В найзагальнішому вигляді економічна активність держави включає в себе шість основних категорій в сфері витрат і надходжень. Здатність держави впливати на економічну активність шляхом маніпуляції надходженнями і витратами є важливою складовою сучасної економіки.

Категорії прояву державної активності

Витрати	Надходження
Закупівля товарів і послуг	Продаж товарів і послуг
Трансфертні виплати і субсидії	Податки, відрахування і збори
Погашення державного боргу	Утворення державного боргу

Макроекономічний аналіз функціонування змішаної економіки є основою для включення в число економічних функцій держави, яка бере участь в макрорегулюванні через захист конкуренції, виробництво суспільних благ, перерозподіл національного доходу, здійснення стабілізаційної політики, метою якої є підтримка загальної економічної рівноваги за повної зайнятості, стійкого росту економіки, стабільного рівня цін і збалансованого платіжного балансу через вплив на сукупний попит чи сукупну пропозицію. Категорія “стабілізаційна політика” нерозривно пов’язана з поняттям “стабільність економіки” – такий стан економічної системи в її національних, регіональних та глобальних межах, який передбачає достатньо стійке зростання і збалансований розвиток, відсутність глибоких криз, руйнівних шоків та іманентних ризиків

Цілі стабілізаційної політики охоплюють:

- 1) економічну свободу (свобода вибору форм і видів економічної діяльності, розподілу й використання власних ресурсів, придбання і продажу об’єктів власності, поведінки на ринку, участі в профспілках, страйках);
- 2) економічну справедливість (чесне, добросовісне відношення до всіх громадян, врахування їх інтересів і переваг, створення адекватних прав, можливостей себе проявити в житті);
- 3) соціальну захищеність (захист державою громадян від неминучих економічних ризиків, об’єктивної неможливості забезпечити себе мінімумом благ, необхідних для існування);
- 4) соціально-економічну ефективність (величина соціально-економічного ефекту (результату), що отримується в розрахунку на одиницю витрачених ресурсів);
- 5) загальноекономічну рівновагу (стабільність цін, високий рівень зайнятості, достатній рівень економічного зростання, збалансованість зовнішньоторговельних операцій).

Залежно від сфери державного впливу на соціально-економічні процеси та інструментів здійснення стабілізаційної політики розрізняють декілька її видів: фіскальну, монетарну, соціальну, зовнішньоекономічну, інноваційну, структурно-інвестиційну, антимонопольну, цінову, екологічну, промислову, аграрну політики.

1.5. Передумови створення природних монополій

Обмеженість конкуренції пов’язана з тими випадками, коли підтримка конкуренції є економічно неефективною, оскільки знижує розміри прибутків

власників та розміри зарплат працівників, отже, доцільним є створення природної монополії. Природні монополії є ринковими структурами, в основу яких закладена економія, обумовлена масштабами виробництва (наявність у певних галузях винятково високої віддачі від масштабу виробництва одним підприємством внаслідок визначених технологічних особливостей). Утворення природних монополій є колективними діями, що призводять до появи в певній сфері одного виробника, зусилля зі створення якого бере на себе уряд.

Передумови встановлення природної монополії

Економічні передумови	Юридичні передумови
Ефект масштабу настільки значний, що лише одна фірма може постачати продукцію на ринок, зважаючи на більш низькі витрати на одиницю продукції. У міру зростання обсягу виробництва зменшуються довгострокові середні витрати	Прийняття конкретного законодавчого акту з врахуванням обмежувальних функцій цього інституту. Відносини, що виникають на товарному ринку природної монополії, є складними і специфічними як за характером, так і за змістом, отже, повинні регулюватися спеціальним законодавством

Відмінна особливість монопольних галузей – використання мережних структур (трубопровідний транспорт, системи водопостачання, лінії електропередач, залізничні колії). Така організація виробництва вимагає великих капітальних вкладень, що недоступні для дрібних і середніх інвесторів (масштабні постійні витрати). Тому необхідною умовою їх існування є можливість економії на масштабах, досягнення таких обсягів виробництва, за яких відбувається достатнє зниження загальних витрат на одиницю продукції. Крім того, активи, втілені в залізницях, лініях зв'язку, трубопроводах тощо, є винятково специфічними, мають лімітовані межі застосування і не можуть бути легко переорієнтовані на інші ринки. Саме це визначає ефективність зосередження випуску продукції в єдиного виробника. На прикладі ринку електричної і теплової енергії це означає, що енергопостачання споживачів забезпечується з достатнім ступенем надійності. В електроенергетиці висока віддача від масштабу виробництва пов'язана з високим рівнем фондомісткості, концентрації потужностей і централізації управління технологічними процесами.

Згідно чинного законодавства України, природна монополія – стан товарного ринку, за якого задоволення ринкового попиту є більш ефективним за відсутності конкуренції в силу технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зниженням витрат виробництва на одиницю у міру зростання обсягу виробництва), а товари, вироблені суб'єктами природної монополії, не можуть бути замінені в споживанні іншими товарами, у зв'язку з чим попит на даному товарному ринку на продукцію, що вироблена суб'єктами природних монополій, в меншій мірі залежить від зміни ціни на цей товар, ніж попит на інші види варів. Природна монополія за існуючого рівня НТП надає специфічні послуги, використовуючи спеціальні технології, і характеризується високою часткою постійних витрат, що обумовлює доцільність зосередження виробництва в одного виробника.

Ознаки та сфери діяльності природних монополій

Класичні риси природних монополій	Сфери діяльності природних монополій
1) виробництво унікальної продукції, послуг; 2) застосування спеціальних технологій і мережевої організації виробництва; 3) ускладнення або унеможливлення конкуренції; 4) пряма залежність між масштабами виробництва і економією витрат; 5) пряма залежність між масштабами виробництва і економією витрат.	1) транспортування нафто- та газопродуктів магістральними трубопроводами; 2) послуги з передачі електричної і теплової енергії; 3) залізничні перевезення; 4) послуги транспортних терміналів, портів, аеропортів; 5) послуги загальнодоступного електричного і поштового зв'язку; 6) об'єкти соціально-культурного обслуговування (санаторії-профілакторії, бази відпочинку, дитячі табори, будинки культури, стадіони, басейни, сауни), що утримуються за рахунок природних монополій

Для природних монополій характерним є витратний механізм господарювання, який обумовлений низкою причин:

1) монопольні суб'єкти наділені можливостями змінювати обсяги виробництва і якість наданих послуг з метою мінімізації власних витрат;

2) монопольні суб'єкти не зацікавлені в зниженні витрат, заощадженні ресурсів, оскільки, перебуваючи поза конкуренцією і виробляючи продукцію нееластичного попиту, відшкодовують витрати через "роздуті" тарифи;

3) характеризуючись високою капіталомісткістю виробництва, в умовах інвестиційної кризи природномонопольні утворення практично не інвестують кошти в оновлення основних засобів, покращення якості послуг і розширення їх асортименту; натомість, вони підтримують зарплату на рівні, вищому за середній в провідних сферах економічної діяльності, забезпечують надання пільг для своїх працівників, які в більшості галузей відсутні;

4) в природних монополіях значного поширення набуває перехресне субсидювання, яке полягає в тому, що ціни на певні види продукції нижчі за собівартість, а збитки компенсуються завищеними цінами на іншу продукцію.

Природна монополія найбільш характерна для ринків послуг, оскільки вони не підлягають транспортуванню і найчастіше можуть бути реалізовані тим споживачам, які знаходяться в безпосередньому контакті з виробником. Постачальники змушені працювати на обмежений ринок, часто більш вузький, ніж оптимальні масштаби концентрації виробництва. Не маючи можливості подолати природну монополію без втрати ефективності, держава змушена вибирати один з двох підходів:

1) використовувати засоби регулювання не для подолання монополії, а для прямого впливу на окремі аспекти діяльності монополіста (встановлення граничних рівнів цін, наділення постачальників додатковими обов'язками);

2) заповнювати зони природної монополії підприємствами, організаціями і програмами державного сектора.

ТЕМА 2. МАСШТАБИ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ.

Для оцінки масштабів державного сектора недостатньо якогось одного критерію, оскільки за різними аспектами соціально – економічної діяльності позиції держави можуть значно відрізнятись.

В основу формування системи показників повинні бути закладені наступні методологічних принципи:

1) принцип повноти – система повинна давати достатньо повне уявлення про масштаби участі держави в економічному житті країни;

2) принцип простоти – система показників повинна бути максимально компактною і охоплювати лише найважливіші характеристики.

Масштаби державного сектора економіки можна оцінювати з двох позицій:

1) через показники запасів і потоків;

2) через абсолютні та відносні величини.

Обсяг державної власності є запасом ресурсів, якими володіє держава, тоді як обсяг державних доходів і витрат є потоком засобів, які мобілізуються, а потім витрачаються урядом на фінансування різних програм. Проте стійкого взаємозв'язку ланок “запаси – потоки” в державному секторі не існує, оскільки держава фінансує свої витрати не лише за рахунок доходів з капіталу, який їй належить, але і за рахунок податкових надходжень. Причому основна частина зібраних податків спрямовується не на примноження капіталу, який знаходиться в розпорядженні держави, а на вирішення поточних завдань перерозподілу та фінансування колективних благ. Внаслідок цього показники питомої ваги державного сектора, які розраховуються, з одного боку, на базі масштабів державної власності, а з іншого – на основі доходів і витрат державного бюджету, можуть суттєво відрізнятись (перші суттєво поступаються другим).

Розмір державного сектора через абсолютні величини оцінюється за абсолютною чисельністю державних службовців, абсолютним обсягом державних активів або абсолютною величиною державних витрат. Проте найчастіше масштаби державного сектора аналізують за відносними показниками, серед яких найпоширенішими є:

- питома вага зайнятих в державному секторі в загальній чисельності зайнятих;
- питома вага активів, що знаходяться в державній власності, в усіх національних активах;
- питома вага продукції, що вироблена на державних підприємствах, в сукупному обсязі виробництва;
- питома вага державних інвестицій в національних інвестиційних ресурсах;
- питома вага державних витрат у ВВП країни;
- питома вага податків у ВВП.

Оптимального розміру державного сектора економічною наукою не встановлено, тому кожна країна, залежно від соціально-економічних,

політичних, історичних та культурних умов, відпрацьовує власні механізми функціонування цього сектора економіки та визначає його роль і межі. В зарубіжній методиці оцінки розмірів державного сектора найпоширенішими індикаторами є “державні витрати до ВВП” та “державні доходи (податки) до ВВП”.

Індикатор “державні витрати до ВВП” показує той обсяг річного продукту, що концентрується державою, а потім нею перерозподіляється.

ТЕМА 3. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

- 3.1. Зміст і джерела доходів державного сектора економіки.
- 3.2. Характеристика та класифікація податків.
- 3.3. Податкова система і критерії її оцінки.
- 3.4. Податкове навантаження, податковий тиск та особливості перекладання податкових зобов’язань.
- 3.5. Проблема ухилення від оподаткування.

3.1. Зміст і джерела доходів державного сектора економіки

Доходи державного сектора економіки – це фіскальні надходження, які акумулюються в державному бюджеті та інших фондах грошових ресурсів, підпорядкованих державі, з метою їх подальшого використання для реалізації державою своїх функцій.

До основних джерел фіскальних доходів належать:

- 1) податки;
- 2) відрахування в позабюджетні фонди;
- 3) платежі за ресурси, які належать державі (збори);
- 4) прибутки власної виробничої діяльності державного сектора економіки (природних монополій);
- 5) соціальні та бізнес трансферти;
- 6) кошти від продажу державних облігацій;
- 7) кошти іноземних інвесторів;
- 8) дивіденди, одержані від акцій та інших цінних паперів, що належать державі в акціонерних товариствах, створених за участю підприємств державної власності;
- 9) надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають в державній власності;
- 10) доходи від приватизації державного майна;
- 11) кредитні ресурси банків.

Основна мета акумуляції коштів державою полягає у фінансуванні суспільних благ, виплаті трансфертів соціально-вразливим верствам населення, підтримці фінансової стабільності та забезпеченні фінансової безпеки країни.

Основним джерелом доходів держави виступають податки, відрахування та збори, за рахунок яких мобілізується близько 90% необхідних державі коштів. Незважаючи на деяку схожість цих фіскальних інструментів, між ними існує принципова різниця.

Відрахування – обов’язкові платежі в бюджетні та позабюджетні фонди, які носять цільове призначення (наприклад, в Пенсійний фонд).

Збори – внески фізичних та юридичних осіб до централізованого фонду грошових коштів, які містять ознаки еквівалентності обігу (наприклад, збір за спеціальне використання природних ресурсів, збір за геологорозвідувальні роботи).

Податки можна визначити як примусові трансферти грошей індивідів до державного (місцевого) бюджету, які володіють низкою ознак:

- 1) вони характеризуються одностороннім рухом вартості від юридичних та фізичних осіб до держави;
- 2) в оподаткуванні відсутній конкретний еквівалентний обмін, оскільки еквівалентом виступає суспільне благо та вартісний вираз перерозподільчих заходів;
- 3) в оподаткуванні відсутнє цільове призначення коштів, що мобілізовані у формі податкових платежів, оскільки вони зараховуються до загального бюджетного фонду;
- 4) податки запроваджуються за допомогою примусу державної влади.

3.2. Характеристика та класифікація податків

Податки як економічну категорію можна розглядати з декількох позицій:

- податки – це обов’язкові платежі державі і основний канал державних доходів, що використовуються для фінансування суспільних благ;
- податки – це засіб фінансової політики для впливу на алокацію ресурсів, розподіл багатства, суспільний вибір, стабільність економіки на макрорівні;
- податки – це власність держави в грошовій формі, право на яку реалізує державна казна і перетворює в джерело суспільного багатства;
- податки – це інструмент фіскальної політики щодо рівня зайнятості, цін та економічного зростання.

Дослідження змісту податків пов’язане з характеристиками основних елементів оподаткування:

- об’єкт податку – явище чи предмет, внаслідок існування яких податок і сплачується (наприклад, дохід, майно чи витрати);
- суб’єкт податку – будь-яка особа, що бере участь в процесі організації справляння податків;
- база оподаткування – грошовий вимір об’єкту оподаткування, до якого застосовується податкова ставка;
- джерело податку – фонд або майновий стан, з якого податок дійсно сплачується;
- масштаб вимірюваного податку – одиниця, яка закладена в основу обчислення податку;
- податкові пільги – повне або часткове звільнення від сплати податків і пониження загальної норми оподаткування;
- податкова квота – частка податку в доході податкоплатника;

- норма оподаткування – співвідношення між сумою податкових надходжень та їх податковою базою;
- ставка податку – законодавчо встановлений розмір податків на одиницю оподаткування (наприклад, у % чи в твердій грошовій одиниці).

Класифікація податків

Ознака класифікації	Види податків	Характеристика податків
За суб'єктом оподаткування	а) податки з фізичних осіб	Сплачують громадяни країни та іноземні особи, що працюють на її території
	б) податки з юридичних осіб	Стягуються з підприємств, організацій і установ, що офіційно зареєстровані в Україні
За об'єктом оподаткування	а) податки на доходи	Обов'язкові платежі, об'єктом оподаткування яких виступає дохід або прибуток конкретного платника, отриманий протягом певного періоду часу (справляються в процесі отримання доходу)
	б) податки на майно	Обов'язкові платежі, які справляються із конкретних власників рухомого та нерухомого майна або в процесі передачі власності на нього
	в) на витрати (споживання)	Обов'язкові платежі, що сплачуються в процесі споживання конкретних видів товарів і послуг (справляються в процесі використання доходу)
За формою взаємовідно – син платника і держави	а) прямі податки	Встановлюються безпосередньо до платника, який перераховує їх до бюджету (їх розмір напряму залежить від податкової бази) (наприклад, податок на землю, податок на прибуток)
	б) непрямі податки	Справляються до бюджету через цінові механізми (конкретні платники податків не завжди виступають їх носіями) (наприклад, ПДВ, акциз, мито)
За рівнем запровадження	а) загально – державні податки	Встановлюються найвищими органами влади і є обов'язковими до справляння на всій території країни незалежно від того, до якого бюджету вони зараховуються
	б) місцеві податки	Встановлюються місцевими органами влади базового рівня і обов'язковими до справляння лише на певній території
За способом стягнення	а) розкладні податки	Накладають на платника в абсолютних розмірах, залежно від необхідної суми податкових стягнень
	б) окладні (квотарні) податки	Справляються за певними ставками, залежно від наявної податкової бази (об'єкту оподаткування)
За місцем зарахування	а) регульовані податки	Можуть зараховуватись в різні бюджети (державна розподіляє їх між рівнями бюджетної системи)
	б) закріплені (директивні) податки	Повністю надходять до певного (одного) бюджету
За методом побудови шкали ставок	а) пропорційні податки	Встановлення єдиної податкової ставки, яка дозволяє сплачувати податки пропорційно до бази оподаткування
	б) прогресивні податки	Існує диференціація ставок і належна до сплати сума зростає із збільшенням бази оподаткування
	в) регресивні податки	Існує диференціація ставок і належна до сплати сума зменшується із збільшенням бази оподаткування

За аналітичними ознаками	а) вузькобазові податки	Обов'язкові платежі на конкретні групи товарів, майна (наприклад, акцизи, мита)
	б) широкобазові податки	Обов'язкові платежі на доходи, майно витрати (наприклад, ПДВ, податок на прибуток)
За напрямками витрачання коштів	а) маркувальні податки	Податки, які мають цільовий характер (ув'язані з конкретним напрямком витрачання бюджетних ресурсів)
	б) немаркувальні податки	Податкові платежі, які не мають цільового характеру і засоби, акумульовані за їх допомогою, можуть витрачатися для вирішення різноманітних проблем суспільного життя
За ступенем деформації	а) деформуючі податки	Податки, що стягуються залежно від майнового стану чи ступеня ділової активності
	б) паушальні податки	Податки, які не впливають на поведінку індивідів, і є не деформуючими, оскільки стягуються з усіх суб'єктів в однаковому розмірі

Соціально-економічна сутність та внутрішній зміст податків проявляються через функції, які вони виконують в економіці.

Основні функції податкових платежів

В економічній сфері	В соціальній сфері
1) фіскальна – формування бюджету грошових засобів для функціонування державного та інших секторів економіки 2) регулююча – встановлення вартісних пропозицій ВВП, регулювання різних сфер економічної діяльності	1) дистрибутивна – перерозподіл добробуту та здійснення між персонального руху вартості у відповідності критеріїв 2) політична – оплата політичної свободи і демократії

Податки можуть стягуватися з економічних суб'єктів декількома способами:

- кадастровий** – спосіб, коли об'єкт оподаткування диференційований за певною ознакою груп, перелік яких занесений в спеціальні довідники, відповідно, величина податку не залежить від доходності об'єкта (наприклад, податок з власників транспортних засобів, що стягується за встановленою ставкою від потужності двигуна незалежно від того, чи використовується цей засіб, чи простоює);
- на основі декларації** – спосіб, згідно якого платник здійснює розрахунок доходу та податку з нього в спеціальному документі (декларації), а сплата податкового внеску здійснюється після отримання доходу і особою, що отримує дохід (наприклад, податок на прибуток);
- біля джерела** – спосіб, коли податок сплачується особою, що виплачує доходи, а тому сплата податку відбувається до безпосереднього отримання доходу (наприклад, прибутковий податок з громадян, що сплачується підприємством, на якому працює фізична особа, яка в день розрахунку по зарплаті “на руки” отримує різницю між нарахованою заробітною платою і сумою сплаченого податку).

3.3. Податкова система і критерії її оцінки

Податки в ринковій економіці використовуються не тільки як джерело отримання доходів бюджету, але і як важливий інструмент фіскального регулювання економіки.

Податкова політика – це діяльність держави в сфері встановлення, правового регламентування та організації надходження податків і податкових платежів в централізовані фонди грошових ресурсів держави.

В складі податкової політики прийнято виокремлювати два фактично самостійні її види:

- політику податкового регулювання;
- політику податкових надходжень.

Складові податкової політики

Податкова політика	
Політика податкового регулювання – цілеспрямована діяльність держави з регулювання вартісних пропозицій розподілу та перерозподілу частини ВВП з метою забезпечення рівноваги сукупного попиту і пропозиції, ініціювання ділової активності суб'єктів господарювання	Політика податкових надходжень – цілеспрямована діяльність уряду з формування дохідної частини державного бюджету з метою забезпечення ефективного функціонування та розвитку соціально – економічної структури суспільства

Безпосереднім виразом податкової політики є податкова система і система оподаткування.

Податкова система – сукупність встановлених в країні податків і податкових платежів, що надходять в державний бюджет.

Система оподаткування – сукупність встановлених податків і податкових платежів, а також принципів, методів, способів їх справляння та контролю.

Порівнюючи податкові системи різних країн та різних епох, оцінюючи можливості їх вдосконалення, необхідно приймати до уваги наступні критерії:

1) **фіскальна достатність** – зводиться до того, що здійснюючи податкову політику, необхідно забезпечити таку величину податкових надходжень, яка є оптимально бажаною;

2) **економічна ефективність** – пов'язана з врахуванням можливості податкоплатника сплачувати податок;

3) **соціальна справедливість** (відносна рівність зобов'язань) – означає що законне право держави на примус повинно застосовуватись в рівній мірі до всіх громадян. Використання принципу справедливості в оподаткуванні передбачає дві форми рівності платників податків:

а) **горизонтальна рівність** – безпосередня рівність зобов'язань для всіх осіб, що знаходяться в однаковому майновому становищі;

б) **вертикальна рівність** – диференціація податкових зобов'язань індивідів через різницю в їх майновому становищі.

4) **стабільність** – передбачає незмінність правового регламентування справляння податків протягом певного податкового періоду (мораторій на зміну законів чи внесення поправок), що сприяє досягненню наступних позитивних явищ:

- суб'єкти господарювання внаслідок існування стабільного законодавства в змозі правильно вибрати напрямки фінансової стратегії і отримати заплановані прибутки;
- покращується податкова робота як платників податків, так і органів податкової адміністрації.

4) **гнучкість** – здатність податків адекватно реагувати на динаміку макроекономічних процесів (зміну фаз ділового циклу), оскільки податки використовуються в податковій стратегії держави як вбудовані стабілізатори;

5) **організаційна простота** сплати податкових зобов'язань – означає, що оскільки збір податків вимагає адміністративних затрат (витрати на утримання податкової служби; затрати часу і засобів платників, пов'язані з визначенням необхідних платежів і їх перерахуванням в бюджет, документуванням правильності сплати податків; затрати на придбання послуг податкових консультантів і адвокатів), то їх необхідно мінімізувати для того, щоб збирати необхідні державі обсяги фінансових ресурсів за відносно низького рівня витрат;

б) **контрольованість** податкової системи – означає, що в демократичному суспільстві формування структури оподаткування здійснюється у відповідності до волевиявлення громадян, оскільки платник податку має право не лише коригувати податкову політику через участь у виборах і референдумах, але й здатний “розпізнавати” особливості податків і проектувати їх на власні інтереси (чим більшою мірою індивідуальні преференції податкоплатників реалізуються в доцільних змінах податкового законодавства, тим більшою мірою податкова система знаходиться під контролем громадськості);

7) **визначальна база** – характеризується закладеною в основу податкової системи економічної доктрини держави. Виходячи з обраної соціально-економічної політики держави, в країні повинен формуватись середній рівень оподаткування.

Податкові зобов'язання визначаються законодавством, яке “закладає” ті виплати на користь держави, які повинні понести фізичні та юридичні особи протягом певного періоду (наприклад, фінансового року).

3.4. Податкове навантаження та особливості перекладання податкових зобов'язань

Податкове навантаження є рівнем податкових зобов'язань, який “покладений” на платників податків.

Рівень податкового тиску на економіку вимірюється відношенням суми зібраних податків до величини створено ВВП.

Сучасна теорія податкового тиску обмежується, в основному, аналізом впливу податків на відносні ціни товарів і факторів виробництва. Для визначення персонального податкового тиску необхідно знати, як кожен з податків впливає на різні відносні ціни.

Перекладання (переміщення) податків – процес повного або часткового перерозподілу сплати податків між різними суб'єктами оподаткування, що знаходяться в соціально – економічних взаємовідносинах між собою теорія перекладання податкових зобов'язань має велике значення для всіх суб'єктів цього процесу декількох причин:

- 1) процес перекладання охоплює різні аспекти соціально-економічного життя суспільства, суттєво і непомітно впливаючи на нього;
- 2) за допомогою перекладання податків дотримується принцип ефективності розподілу та рівень важкості податкового тягара між платниками податку (на добровільній основі);
- 3) рушійною силою перекладання є податкова політика держави та бажання суб'єкта оподаткування зменшити свій податковий тягар.

Незважаючи на те, що податкові зобов'язання визначаються на основі норм, встановлених законодавством, платники податку намагаються поводити себе таким чином, щоб в кінцевому рахунку зменшити ту частину податкового тиску, яку їм необхідно нести. Намагаючись зменшити податковий тиск, платники податку здатні використовувати два легальні шляхи:

- скоротити податкові зобов'язання за рахунок зміни структури та інтенсивності своєї економічної діяльності (наприклад, скорочення обсягів діяльності, яка підлягає оподаткуванню, та розширення обсягів діяльності, яка дає право на податкові пільги);
- переміщення податкового тиску на інших осіб (взаємозв'язок трьох суб'єктів: держави, що виступає в якості арбітра у вирішенні проблеми перекладання, виробника і споживача, які зацікавлені в зменшенні свого податкового зобов'язання).

Переміщення податкових зобов'язань може здійснюватись по двох напрямках: як від покупця до продавця, так і від продавця до покупця. Переміщення податків від виробника до споживача отримало назву “переміщення вперед”, коли на покупця лягає весь податковий тягар через включення податку до ціни виробу, а від споживачів до виробників – “переміщення назад”, коли виробник знижує ціну виробу і, таким чином, бере на себе обов'язок сплати податку. Особа, на яку перекладається податок, називається “дестинатором” (від англ. destiny – неминучість).

3.5. Проблема ухилення від оподаткування

В економічній літературі значну увагу приділено проблематиці легального або нелегального скорочення податкових зобов'язань громадян перед державою. Існуючи сьогодні моделі ухилення від оподаткування

базуються на врахуванні факторів ризику виявлення порушення законодавства, розміру санкцій та ставок оподаткування, функції вигоди від ухилення тощо.

Процес ухилення від оподаткування необхідно розглядати з двох позицій:

- 1) **обхід (уникнення) податку** (tax avoidance), що носить цілком легальний характер і не передбачає кримінальної відповідальності;
- 2) **ухилення від податку (казнокрадство)** (tax evasion) як антидержавна поведінка платників в силу їх намірів чи створених умов, наслідками чого є штрафні санкції, адміністративна, дисциплінарна та кримінальна відповідальність.

Способи ухилення оподаткування

Ухилення від оподаткування	
Уникнення (обхід) податку	Казнокрадство (антидержавна поведінка)
Ґрунтується на недосконалості законодавства або процедурі лобіювання фіскальних інтересів в парламенті, навмисному створенні “податкових лазівок” для окремих категорій платників	Ґрунтується на протиправних діях щодо зменшення податкових зобов’язань, наслідками яких, виступає настання відповідальності за порушення податкового законодавства

Обхід податків в законній формі відбувається в два основні способи:

- використання “податкових лазівок”;
- використання податкових пільг.

Лазівки в оподаткуванні виникають внаслідок недосконалості податкового законодавства, передусім, недостатньої регламентації процедурних питань, або навмисно створюються (закладаються у проекти податкових законів розробниками, які лобіюють інтереси окремих платників та їх груп, чи вносяться під час голосування за законопроекти членами парламенту). Податкові лазівки виступають у формах:

- зміщення доходу;
- відкладання доходу;
- податкового арбітражу (“податкового сховища”).

Зміщенням доходу називається переведення платником податку доходу під більш низьку граничну ставку податку в умовах податкової структури із зростаючими граничними ставками.

Відкладання доходу – можливість платника податку переносити терміни сплати податку, використовуючи можливості, надані законодавством.

Податковий арбітраж (“податкове сховище”) – оподаткування різних об’єктів і платників податків за диференційованими ставками (пільгові режими оподаткування в інших країнах).

Проте, найпоширенішим способом уникнення податків є **податкові пільги** – зменшення податкових ставок або повне звільнення від сплати податків. Пільги в оподаткуванні умовно поділяються на:

- вилучення;
- знижки;
- податкові кредити.

Вилучення – це пільги, які дають можливість звільнити від оподаткування окремі об'єкти (предмети) оподаткування (наприклад, вкладання коштів в благодійну діяльність, оподаткування за нульовою ставкою).

Знижки – це пільги, які зменшують базу оподаткування. Наприклад, в багатьох розвинутих країнах платникам податку на доходи громадян надається право зменшувати валовий дохід на певну суму, яка є різною для сімейних пар і самотніх громадян (стандартна знижка), а також вираховувати з валового доходу медичні витрати, витрати на оплату освіти тощо.

Податковий кредит – це зменшення суми валових податкових зобов'язань (нарахованого податку) для визначення остаточних зобов'язань (суми податку, що повинна бути сплачена до бюджету). Найбільш важливою формою податкового кредиту є інвестиційний податковий кредит, що застосовується з метою стимулювання інвестицій.

Також в розвинутих країнах дієвим способом уникнення оподаткування є **протест** як формування політичної опозиції проти регламентованих законодавством податків, що спонукає державу дотримуватися певних принципів в сфері оподаткування, та **міграція** – переселення або переміщення діяльності на недоступні для даної держави території (наприклад, в офшорні зони).

Ухилення оподаткування в незаконній формі можна розглядати з погляду декількох методів:

1) нелегальна діяльність з виробництва товарів та надання послуг (“тіньова економіка”), яка передбачає повну несплату всіх податків і може провадитись у формах заняття підприємницькою діяльністю без відповідної державної реєстрації; імітації зупинення діяльності підприємства; здійснення діяльності, що підлягає ліцензуванню без відповідної ліцензії; нелегального виробництва товарів і надання послуг у межах легальної діяльності тощо;

2) приховування об'єктів оподаткування в межах легальної діяльності, що передбачає неподання податкових декларацій; приховування виручки; заниження сум фактично виплаченої заробітної плати; завищення валових витрат тощо;

3) фальсифікація обліку, яка передбачає ведення податкового обліку з порушенням чинного законодавства, що може відбуватись у формах відображення підприємством своїх особистих витрат як загальних витрат підприємства; невідображення у податковому обліку деяких операцій

4) “маскування” дійсних господарських операцій фіктивними юридичними приписами, що може здійснюватись шляхом створення фіктивних фірм; оформлення операцій з продажу як дарунку; оформлення оплати праці як участі у прибутках або відносин позики тощо;

5) Ненавмисні правопорушення і помилки, які виникають внаслідок складності чинного законодавства, частої зміни податкових норм, необізнаності платників з причини недостатнього інформування та роз'яснення податковими органами тощо.

Природа ухилення від податків носить комплексний характер.

З економічної точки зору воно проявляється у вигляді розрахунку на вигоду, за якого корисливі імпульси отримують верх над острахом покарання.

З фіскального боку ухилення від оподаткування є казнокрадством в його легалізованій або кримінальній формах.

В ментально – психологічному аспекті – це результат спонтанної або вимушеної високою нормою оподаткування атрофії громадської свідомості й суспільної відповідальності платника податку.

З соціальної точки зору ухилення від сплати податків проявляється як деструктивна форма відчуження податкоплатників від держави і суспільства.

В цілому, на бажання ухилитися від оподаткування впливають наступні групи факторів:

- культурно-релігійні чинники (ступінь законослухняності суспільства, особливості конфесіональної етики, явища ідеологічного характеру);
- соціально-політичні чинники (відношення громадян до політики уряду, соціально-економічна ситуація в країні, суб'єктивно-економічна мотивація поведінки платників);
- фінансово-економічні чинники (структура податкової системи, норми оподаткування, ступінь і характер покарань за податкові порушення, величина втрат на утримання податкового апарату, активність і компетентність податкового апарату).

ТЕМА 4. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

- 4.1. Суть та напрямки видатків державного сектора.
- 4.2. Бюджетний дефіцит: зміст, види і причини виникнення.
- 4.3. Державний кредит та державний борг.
- 4.4. Видатки держави на соціальне забезпечення.
- 4.5. Державні видатки і охорона довкілля.
- 4.6. Видатки держави на охорону здоров'я.
- 4.7. Державне фінансування освіти.

4.1. Суть та напрямки видатків державного сектора

Видатки державного сектора – це усі форми витрат, пов'язаних з діяльністю держави. Державні видатки визначають відносні розміри приватного та державного секторів економіки і поділяються на чотири категорії:

- 1) споживання в державному секторі;
- 2) трансфертні платежі в приватному секторі;
- 3) проценти з державного боргу;
- 4) державні інвестиції.

Три перші категорії витрат утворюють поточні видатки держави, а остання категорія – державні капітальні витрати.

Сукупні видатки держави є складовою частиною сукупного попиту країни, а зміна їх структури шляхом вибіркового скорочення окремих категорій витрат не лише спричиняє зменшення сукупного попиту, але й впливає на розміщення ресурсів та розподіл доходів в економіці. Збільшення державних видатків змінює структуру сукупного попиту, проте його рівень не обов'язково змінюється на ту ж саму величину. Все залежить від ступеня заміщення приватних витрат державними. Це заміщення має два види:

1) “пряме витіснення”, коли державні видатки рівноцінно замінюють приватні (наприклад, витрати на освіту), таким чином, сукупні витрати зростають майже так само, як і державні;

2) “фінансове витіснення”, яке пов'язане з тим, що державний сектор конкурує з приватним за залучення обмежених фінансових ресурсів, особливо, коли державні витрати фінансуються за рахунок підвищення податків або позик (в цьому випадку зростання державних витрат підвищує процентні ставки і приватні капіталовкладення “витісняються” з ринку).

Класифікація державних витрат

Ознаки класифікації	Види витрат	Характеристика витрат
За терміном використання	а) поточні витрати	Витрати бюджету на фінансування підприємств, установ, організацій, а також – заходів щодо соціального захисту населення (витрати на купівлю товарів і послуг, оплату праці працівникам бюджетних установ, нарахування на зарплату, витрати на відрядження, трансферти органам державного управління тощо)
	б) капітальні витрати	Витрати бюджету на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності держави (фінансування структурної перебудови економіки, інвестиції, субвенції та інші витрати, пов'язані з розширеним відтворенням)
За напрямками використання	а) витрати на споживання в державному секторі	Охоплюють зарплату працівників державного сектора та платежі за товари і послуги, які купуються для поточного споживання
	б) державні інвестиції	Включають капітальні витрати на будівництво доріг, портів тощо
	в) трансферти в приватному секторі	Охоплюють виплати з безробіття, пільги ветеранам, стипендії студентам, допомоги малозабезпеченим родинам тощо
	г) проценти за державним боргом	Включають процентні виплати по внутрішнім і зовнішнім позикам
За галузевою ознакою	а) на розвиток промисловості	
	б) на розвиток АПК	
	в) на розвиток будівництва	
	г) на розвиток транспорту і зв'язку	
	д) на розвиток науки і освіти	
	е) на розвиток охорони здоров'я	
ж) на розвиток фізичної культури і спорту		

	з) на національну оборону
	і) на державне управління
	к) на захист довкілля
	л) на соціальний захист населення
За цільовим призначенням	а) капіталовкладення
	б) дотації, субсидії, субвенції
	в) операційні витрати
	г) витрати на зарплату
	д) нарахування на заробітну плату
	е) канцелярські та господарські витрати
	ж) витрати на відрядження та службові роз'їзди
	з) видатки на харчування
	і) стипендії
	к) пенсії

Управління державними видатками реалізується через **бюджетну політику** – інструмент регулювання економіки для підтримки зайнятості та соціального забезпечення, формування ефективного рівня ВВП через зміни в обсягах державних видатків, що закріплюється в державному бюджеті країни.

В загальному розумінні, **бюджет** – це план утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій певної організації. **Державний бюджет** – це кошторис щорічних доходів і видатків держави, наперед розроблений урядом і затверджений відповідним законом. Державний бюджет є складовою частиною більш загального кошторису – зведеного бюджету країни, до складу якого, крім державного, входять ще й місцеві бюджети. **Місцеві бюджети** – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій то покладаються на органи місцевого самоврядування (бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах, бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань).

Прийнято розрізняти три основні види бюджетів:

- 1) фактичний;
- 2) структурний;
- 3) циклічний.

Фактичний бюджет відображає структуру реальних доходів, витрат і дефіцитів держави, **структурний** – потенційні обсяги доходів, витрат і дефіцитів, а **циклічний** фіксує вплив ділового циклу розвитку економіки на бюджет, виступаючи різницею між фактичним і структурним бюджетами.

Основними функціями бюджету є:

- 1) контрольна функція (ухвалюючи бюджет, парламент реалізує своє фундаментальне право приймати рішення у сфері державних видатків і доходів);
- 2) регулююча функція (опозиційний контроль);
- 3) функція планування (уряд встановлює перелік державних установ та обсяги відповідних асигнувань – фінансова основа діяльності уряду).

Бюджет є важливим інструментом впливу на розвиток економічної соціальної сфери, оскільки за його допомогою держава може змінювати

структуру виробництва, впливати на результати господарювання економічних агентів, здійснювати масштабні соціальні перетворення.

4.2. Бюджетний дефіцит: зміст, види і причини виникнення

Бюджетний дефіцит є перевищенням видаткової частини бюджету над дохідною (негативне сальдо бюджету). Протилежна ситуація, пов'язана з перевищенням доходів над видатками бюджету, називається профіцитом (позитивне сальдо бюджету). Розрізняють декілька видів бюджетного дефіциту, залежно від критерію, покладеного в класифікацію.

Класифікація бюджетного дефіциту

Ознаки класифікації	Види дефіцитів	Характеристика дефіцитів
За формою прояву	а) відкритий дефіцит	Офіційно визначений дефіцит у законі про бюджет на наступний рік
	б) прихований дефіцит	Виникає в результаті завищення обсягів планових доходів та включення у склад доходів джерел покриття бюджетного дефіциту
За причинами виникнення	а) вимушений (циклічний) дефіцит	Виникає внаслідок скорочення обсягів ВВП і обмеженості фінансових ресурсів країни (є результатом циклічного падіння обсягів виробництва внаслідок кон'юнктурних коливань)
	б) свідомий дефіцит	Виникає внаслідок дискреційної податкової політики, яка передбачає цілеспрямовані зміни в розмірі податкових вилучень і сальдо державного бюджету
За напрямками дефіцитного фінансування	а) активний дефіцит	Характеризується спрямуванням коштів на інвестування економіки, що сприяє зростанню ВВП
	б) пасивний дефіцит	Характеризується спрямуванням коштів на покриття поточних видатків (наприклад, соціальні трансферти, виплата зарплати в бюджетній сфері)

Причинами бюджетного дефіциту можуть бути як надзвичайні події, пов'язані з війнами, епідеміями, стихійними лихами, що потребує використання значного обсягу грошових коштів за нестачі звичайних резервів; необхідність здійснення великих державних капіталовкладень в розвиток економіки для забезпечення прогресивних зрушень в суспільстві (об'єктивні причини), так і наявність кризових явищ в економіці (наприклад, інфляція чи безробіття), неефективність фінансово – кредитної політики (суб'єктивні причини).

Важливим елементом стратегії макроекономічного управління є зменшення розміру бюджетного дефіциту. Для фінансування дефіциту бюджету використовуються два методи його покриття:

- емісійний (інфляційний);
- беземісійний (не інфляційний).

Емісійним джерелом фінансування бюджетного дефіциту є його монетизація – отримання урядом позик центрального банку та придбання

центрального банку державних цінних паперів. Фінансування бюджетного дефіциту через центральний банк безпосередньо впливає на грошову базу та розмір грошової маси в країні. В процесі монетизації дефіциту держава отримує **сеньйораж** – прибуток, який отримує уряд на основі монопольного права здійснювати емісію грошей. Сеньйораж може бути визначений купівельною спроможністю грошей, випущених в обіг за даний період, і з врахуванням витрат на виготовлення нових грошових знаків. Сеньйораж виникає в умовах приросту грошової маси над приростом ВВП, наслідком чого є зростання середнього рівня цін.

Беземісійним джерелом фінансування бюджетного дефіциту є використання державного кредиту (залучення зовнішніх та внутрішніх ресурсів). Зовнішні ресурси виступають у вигляді кредитів міжнародних фінансових організацій та іноземних держав, а внутрішні – у формі кредитів центрального банку чи доходів від операцій з цінними паперами.

4.3. Державний кредит та державний борг

Усі сучасні фінансові системи побудовані на двох фіскальних засадах: податковій та кредитній (борговій). У випадку недостачі власних джерел мобілізації грошових коштів у вигляді податків, уряд вдається до державного кредиту як суспільної позикової системи, яка дозволяє профінансувати за рахунок позичених коштів як створення об'єктів суспільної інфраструктури, так і соціальні видатки, пов'язані із забезпеченням стандартів життя громадян країни.

На відміну від приватного власника, який з метою отримання кредитних ресурсів досліджує майбутню прибутковість інвестицій, під які позичає кошти та забезпечує гарантії повернення кредиту, держава як позичальник не дає докладної інформації про природу інвестиційних проєктів, під які залучаються кредити. Вирішальною при залученні державного кредиту є величина потенційних податкових надходжень, за рахунок яких уряд може виконати свої кредитні зобов'язання (основна сума боргу та проценти).

Державний кредит – це рух позичкового капіталу в формі здійснюваних на фондовому ринку ф'ючерсних обмінних угод, в яких кредитори в порядку особистої послуги передають державні кошти в борг з довіри до уряду та з розрахунком на вигоди економічного, політичного та соціального характеру.

Державний кредит виникає як реакція на бюджетні дефіцити і обґрунтованим фінансуванням за рахунок позичених коштів є наступні напрямки діяльності державного сектору:

- 1) створення об'єктів інфраструктури загальнодержавного значення (наприклад, залізниці, аеропорти, автомагістралі);
- 2) соціальні видатки, пов'язані з забезпеченням рівня добробуту і безпеки населення;

3) невідкладні видатки, викликані несподіваними (форс-мажорними) обставинами (наприклад, війни, кризові явища, стихійні лиха, політичні потрясіння).

Борг є важливим елементом кругообігу “доходи витрати”. Створення боргу – це механізм, за допомогою якого заощадження передаються економічним агентам, що здійснюють витрати. Якщо фірми і домогосподарства не схильні до запозичень, то приватна заборгованість зростає недостатньо швидко, щоб поглинути зростаючий обсяг заощаджень. Отже, для того, щоб економіка не відійшла від стану повної зайнятості та максимального використання обмежених ресурсів, ці заощадження повинні бути використані державою шляхом приросту державного боргу.

Державний борг – це загальна сума емітованих, але не погашених позик з нарахованими відсотками, а також прийнятих державою на себе у відповідний спосіб зобов’язань. Причинами утворення та збільшення державного боргу є:

- бюджетний дефіцит, викликаний збільшенням державних видатків відповідного зростання державних доходів;
- рефінансування вже нагромадженого боргу;
- прийняття урядом на себе зобов’язань інших суб’єктів перед третьою стороною;
- набрання сили угоди про гарантування повернення позик списання парламентом певних зобов’язань третіх осіб на державний борг;
- зростання процентних ставок на ринку;
- вплив політичних бізнес-циклів (зростання державних видатків напередодні виборів з метою завоювання популярності виборців та збереження влади);
- здійснення запозичень для підтримки платіжного балансу;
- мілітаризація, ведення війн тощо.

Основний вплив на утворення державного боргу справляє бюджетний дефіцит. Доведено, що існує стійкий позитивний взаємозв’язок між розмірами бюджетного дефіциту і державного боргу. Бюджетний дефіцит збільшує державні борг через систему державних запозичень, а зростання боргу потребує в майбутньому додаткових витрат бюджету на його обслуговування і тим самим збільшує бюджетний дефіцит. Після утворення первинного боргу на величину заборгованості починає впливати також і динаміка норми відсотка.

Види державного боргу

Ознаки класифікації	Види боргу	Характеристика
За формою	а) товарний	Нагромадження заборгованості в натуральній формі, яке відбувається, переважно, у воєнні часи
	б) грошовий	Нагромадження заборгованості у вигляді грошових засобів
За проявом	а) зовнішній	Заборгованість держави перед іноземними громадянами, фірмами, урядами та міжнародними фінансовими організаціями
	б) внутрішній	Заборгованість держави домогосподарствам і фірмам

		даної країни, які володіють цінними паперами, що випущені її урядом
За структурою зобов'язань	а) монетизований	Складається з боргів, опосередкованих кредитними стосунками держави з банками
	б) німотизований	Охоплює заборгованість держави з державних замовлень та надання послуг державним установам, виплат зарплати бюджетному сектору економіки, соціальних трансфертів (пенсій, допомог, стипендій)
За терміном	а) короткостроковий	Борг, який утворюється і погашається в межах 3-х років
	б) середньостроковий	Борг, який утворюється і погашається від 3-х до 10-ти років
	в) довгостроковий	Борг, який утворюється і погашається понад 10-ть років

Управління державним боргом – сукупність заходів держави, пов'язаних з вивченням кон'юнктури на ринку позичкових капіталів, випуском нових позик, з виплатою процентів, проведенням конверсій та консолідації позик, визначенням ставок процентів по державному кредиту, а також погашенням раніше випущених позик, строк дії яких скінчився.

Для скорочення розміру державної заборгованості уряд використовує наступні інструменти:

1. **Реструктуризація боргу** – перегляд умов обслуговування боргу (наприклад, проценту, суми, строків сплати). Реструктуризація офіційного боргу сьогодні інституціоналізована і охоплює участь в переговорах уряду боржника, урядів кредиторів, організацій кредиторів (Паризький та Лондонський клуби), міжнародних фінансових організацій (МВФ, Світовий банк).

2. **Конверсія боргу** – зміна початкових умов державних позик, яка набуває трьох форм:

- **викуп боргу** – надання країні-боржнику можливості викупити власні боргові зобов'язання на вторинному ринку боргів (викуп боргів здійснюється за грошові кошти зі знижкою від їх номінальної ціни);

- **капіталізація боргу** – обмін зовнішнього боргу на власність (акціонерний капітал) зі знижкою (іноземні банки мають можливість обмінювати боргові зобов'язання даної країни на акції її корпорацій, а іноземні небанківські організації отримують можливість купувати ці облігації на вторинному ринку цінних паперів зі знижкою для фінансування прямих інвестицій чи купівлі вітчизняних фінансових активів);

- **конверсія “борг-борг”** – заміна існуючих боргових зобов'язань новими борговими зобов'язаннями (змінюються умови оскільки відсоток доходу за новими цінними паперами може у нижчим, ніж за старими, при збереженні номінальної вартості облігацій, номінальна вартість нових зобов'язань може бути встановлена з дисконтом до номіналу старих боргових зобов'язань; може змінитися валюта боргу).

- **рефінансування боргу** – випуск нових позик для того, щоб розрахуватися з власниками облігацій старої позики. Цей метод називала ще

“операцією Понці”, коли основна сума боргу та проценти погашаються за рахунок нової заборгованості.

В окремих випадках уряд використовує так звану **демократизацію боргу** – розміщення державних зобов’язань серед якомога ширшої маси населення (якщо облігації розміщені серед усього економічно активного населення, а не вузького кола олігархів, то операції з цінними паперами державних позик, перетворюючи масу податкоплатників у ратње і навпаки, в цілому не знижують рівень життя, а тому не викликають опору з боку суспільства).

4.4. Видатки держави на соціальне забезпечення

Однією з важливих видаткових статей державного бюджету є витрати на соціальний захист населення країни, що здійснюється в процесі проведення соціальної політики. **Соціальна політика** є системою управлінських, організаційних, регулятивних та само регулятивних заходів держави, спрямованих на забезпечення оптимального соціального рівня та якості життя, соціального захисту малозабезпечених верств населення, їх соціальної безпеки в суспільстві.

Метою соціальної політики є забезпечення добробуту та посилення соціальної солідарності. Цілі соціальної політики полягають у вирішенні соціальних проблем, зменшення нерівності в суспільстві і уникнення економічної та соціальної маргіналізації. Завдання соціальної політики – поліпшення умов праці та життя всіх верств населення, надання особливого захисту й допомоги бідним і мало захищеним групам населення.

Характерними рисами соціальної політики є:

- 1) колективність (соціальна політика використовує ресурси колективу та відповідає на колективні потреби);
- 2) зосередженість на соціальних відносинах;
- 3) зумовленість незадоволенням в економічному становищі в зв’язку з обмеженістю ресурсів.

Способами реалізації соціальної політики держави є система соціального захисту населення та соціальних гарантій. **Соціальні гарантії** – система обов’язків держави перед своїми громадянами стосовно задоволення їх соціальних потреб. **Соціальний захист** – система урядових заходів (організаційно – правових та економічних) щодо забезпечення гідного матеріального і соціального становища громадян.

Суб’єкт соціальної політики – держава, що встановлює межі та умови соціального захисту. **Об’єкт соціальної політики** – населення (немовля та їх матері; діти та сім’ї, молодь; працюючі та безробітні; пенсіонери; тяжкохворі та інваліди; люди, що постраждали внаслідок війн, катастроф, стихійних лих; біженці та мігранти; представники національних меншин; особи, які звільнилися з місць позбавлення волі).

Складові соціальної політики

Соціальна політика

Соціальні гарантії	Соціальний захист
- визнання обов'язковості загальнодоступної освіти	- заходи, пов'язані з кваліфікаційною підготовкою до трудової діяльності
- недопущення примусової праці	- заходи, що забезпечують можливість реалізації здібностей кожного в процесі трудової діяльності
- гарантування мінімізації втрат добробуту в зв'язку із закінченням трудової діяльності (пенсійне забезпечення)	- заходи, спрямовані на створення нових робочих місць і підтримку тих, хто втратили роботу

В Україні на державному рівні функції щодо забезпечення соціального захисту населення покладені на Міністерство праці і соціальної політики з відповідним делегуванням ним повноважень на інституціональні структури нижчого рівня.

4.5. Державні видатки і охорона довкілля

Бюджетні витрати на охорону навколишнього середовища відіграють велику роль в обґрунтованому використанні екологічних ресурсів і можуть прямо чи опосередковано впливати як на темпи вичерпування природних ресурсів, ступінь забруднення води й повітря, ерозію ґрунтів, так і наявність (відсутність) небезпеки зникнення цілих видів рослинного і тваринного світу.

Згідно підходів західноєвропейських вчених, прийнято виділяти декілька видів екологічної небезпеки, які актуалізують необхідність державного фінансування заходів з охорони довкілля:

- 1) соціально-екологічна;
- 2) біосферно-екологічна;
- 3) ресурсно-екологічна.

Проте екологічна шкода довкіллю часто набуває форм, які виходять за межі національних кордонів, а тому фінансування витрат для проведення екологічної політики повинно здійснюватись як на державному, так і на наднаціональному рівнях. Найтиповішими прикладами екологічної шкоди, яка виходить за національні межі, є:

- транснаціональна шкода (наприклад, кислотні дощі негативно впливають на довкілля в сусідній країні), коли права власності можуть бути точно визначені, але витрати, що пов'язані з досягненням результатів на дво- чи багатосторонніх переговорах, перешкоджають ефективному вирішенню проблем;
- міжнародна шкода (наприклад, в океанах провадиться надмір вилов риби і забруднюється вода, або відбувається руйнуванні нового шару), коли права власності на міжнародне суспільне є "розмитими", а видатки на досягнення рішень – вкрай високі, оскільки усі країни світу теоретично повинні бути учасниками регулювання за допомогою переговорів.

Види екологічної небезпеки

Вид небезпеки	Характеристика небезпеки
---------------	--------------------------

соціально-екологічна	Пов'язана з погіршенням середовища проживання людей, що відображається у показниках їх здоров'я та добробуту, а також з ризиком загрози життю людей, зумовленим можливістю виникнення техногенних аварій, природних стихійних лих, епідемій
біосферно-екологічна	Пов'язана із загрозою порушення природної рівноваги, деградацією ландшафтів, зникненням видів рослин і тварин тощо
ресурсно-екологічна	Пов'язана з небезпекою погіршення природно-ресурсного потенціалу, деградацією природних ресурсів, втратою ресурсами властивостей до відновлення, їх забрудненням

Оскільки навколишнє середовище являє собою приклад суспільного блага, то уряду доцільно усіляко заохочувати збереження довкілля. Серед низки інструментів екологічної політики держави (адміністративне регулювання і правова система, моральне переконання, субсидіювання і оподаткування) в умовах ринку на особливу увагу заслуговують:

1) санкції щодо порушників екологічного законодавства (з підприємств-забруднювачів довкілля в більшості країн світ) стягуються великі штрафи, які згодом спрямовуються на фінансування заходів щодо збереження та відновлення екологічного капіталу країни);

2) екологічні податки, які виступають своєрідною формою прогресивного оподаткування забруднювачів довкілля, оскільки їх сплачують лише ті суб'єкти господарювання, що здійснюють масштабні викиди шкідливих речовин в повітря, воду чи ґрунти (зростання обсягів викидів означає підвищення податкового тиску на забруднювачів);

3) ліцензії на забруднення (багато країн світу запроваджують практику "торгівлі правами на забруднення", згідно якого підприємствам – потенційним забруднювачам довкілля пропонується придбати ліцензію (дозвіл) на викиди певного обсягу шкідливих речовин що, з одного боку, стимулює конкуренцію між виробниками стосовно захисту довкілля (підприємства, які не використали ліцензію в повному обсязі, можуть продати своє право на забруднення фірмам, які перевищили ліміт викидів), а з іншого, кошти від такого адміністративного заходу держава використовує для відновлення навколишнього природного середовища);

4) застава, що повертається (з підприємств – потенційних порушників екологічного законодавства в адміністративному порядку стягується застава (у вигляді майна чи грошових засобів), яка покладає тягар доказів боротьби з забрудненням на фірму, яка вимагає повернення застави, оскільки в разі юридичної неспроможності підтвердити свою непричетність до завданої екологічної шкоди застава не підлягає поверненню);

5) дотації на охорону навколишнього середовища, які направляються на компенсацію видатків для тих економічних агентів, хто добровільно обмежує обсяг продукованого ним забруднення (наприклад, дотації на впровадження сонячних чи вітрових енергетичних установок, для створення лісосмуг, що запобігають ерозії ґрунтів).

Хоча всі перераховані заходи мають наслідки для державного бюджету в плані адміністративних витрат, пов'язаних з їх реалізацією, проте лише дотації є інструментом, безпосередньо зв'язаним з урядовими видатками.

Види державних екологічних витрат

Види державних видатків	Цільова установка	Характеристика
Субсидії виробникам	Встановлення обладнання для боротьби із забрудненнями	Створює мало стимулів до скорочення рівня викидів чи використання найефективнішого методу забезпечення такого скорочення.
Державні видатки на технічне обслуговування і експлуатацію	Підтримка природної екосистеми в належному стані	Підтримувана в оптимальному стані мережа шляхів сприяє підвищенню ефективності споживання палива транспортними засобами (економія ресурсів і зниження обсягів викидів); екологічні видатки, що забезпечують ефективність виробництва і передачу електроенергії, зменшують енерговитрати і деградацію навколишнього середовища внаслідок шкідливих викидів.
Інвестиційні державні видатки	Економія на масштабах виробництва	Великі енергетичні проекти та проекти збереження сільськогосподарських угідь можуть мати високу норму рентабельності, коли застосовуються економічно коректні форми аналізу витрат і вигід, однак відсутність організаційних можливостей національних органів влади в сфері такої оцінки не дозволяє багатьом урядам визнати ці потенційні вигоди.

4.6. Видатки держави на охорону здоров'я

Піклування про здоров'я людей є однією найважливіших соціальних функцій, покладених на державний сектор. **Медичне обслуговування** є специфічним товаром, особливості якого не дозволяють надавати його на конкурентному ринку, а тому виникає необхідність державного фінансування та контролю за якістю медичних послуг. Профілактика хвороб населення є міжнародним суспільним благом, що приносить декілька вигід:

- попередження захворюваності однієї особи спричиняє позитивний ефект не лише для неї, але й для інших індивідів;
- охорона здоров'я нації містить глибокі економічні наслідки, пов'язані із збереженням добробуту та підтримкою продуктивності економічної системи.

В Україні право на медичну допомогу закріплено в Конституції і гарантоване безоплатною медичною допомогою, розширенням мережі закладів для лікування та зміцнення здоров'я розвитком і вдосконаленням техніки безпеки, виробничої санітарії, проведенням профілактичних заходів та заходів з оздоровлення навколишнього середовища.

Визначальні характеристики медичного обслуговування

Характеристика	Зміст
----------------	-------

Особливості природи попиту	Попит індивідів на медичне обслуговування є нестабільним і непередбачуваним (медичні послуги приносять задоволення лише у випадку хвороби), а також пов'язаним з загрозою для повноцінності особистості (хвороба – дорогий ризик, навіть не враховуючи вартості медичного обслуговування).
Очікувана поведінка лікаря	Оскільки медичне обслуговування є товаром, для якого продукт і його виробництво ідентичні, то споживач не може перевірити продукт його споживання, і у відносинах присутній елемент довіри (на лікаря покладаються як на експерта у встановленні наявності хвороби).
Невизначеність продукту	Виліковування хвороби так само є непередбачуваним процесом, як і сам факт її наявності (як лікар, так і пацієнт усвідомлюють інформаційну нерівність у взаємних стосунках).
Умови пропозиції	Оскільки “вхід” в галузь медицини обмежується ліцензуванням, то це автоматично підвищує вартість медичного обслуговування. Також затрати на освіту в медичній сфері набагато вищі, ніж в будь-якій іншій галузі професійної освіти.
Практика ціноутворення	Практика встановлення цін і позиція професії лікаря достатньо специфічні – широка цінова дискримінація за рівнем доходу (починаючи з нульового рівня для малозабезпечених пацієнтів) та настоювання на оплаті наданих послуг на противагу авансовим внескам.

Фінансування охорони здоров'я сьогодні здійснюється за рахунок державного та місцевого бюджетів, фондів медичного страхування, благодійних фондів та інших джерел, не заборонених законодавством. За рахунок бюджетних коштів фінансуються загальнодоступні для населення заклади охорони здоров'я. Відомчі заклади охорони здоров'я, які обслуговують окремі категорії населення за професійною ознакою, утримуються, як правило, за рахунок підприємств, установ та організацій, які вони обслуговують. Допускається фінансова підтримка таких закладів за рахунок державного та місцевого бюджетів, якщо працівники певного відомства становлять значну частину населення цієї місцевості.

Законодавчо закріплено, що витрати на охорону здоров'я в Україні не повинні бути менші 8% ВВП. За обсягами витрат на охорону здоров'я розрахунку на 1000 жителів Україна посідає лише 111 місце серед країн ООН та 8 місце серед держав СНД, що абсолютно не відповідає потенціалу країни.

Основними показниками, що враховуються при визначенні витрат на утримання установ охорони здоров'я, є:

1) кількість лікарняних ліжок, що є базою для визначення штату лікарів, а також середнього і молодшого медичного персоналу (наприклад, згідно нормативів одна посада лікаря-алерголога та лікаря-кардіолога встановлюється на 15 ліжок, лікаря-інфекціоніста – на 18 ліжок);

2) кількість лікарських посад та штат адміністративно-господарського персоналу визначають залежно від категорії лікарні за типовими штатними розписами (наприклад, в поліклініках на 10000 міських жителів передбачено 11,8 посади лікаря, а для районних поліклінік у сільській місцевості – 17,2 посади лікаря на 10000 жителів);

3) кількість лікарських відвідувань – показник, що використовується для визначення витрат на придбання медикаментів і перев'язувальних матеріалів при амбулаторному обслуговуванні населення (наприклад, норма прийому дільничного терапевта дорівнює 22 чол. за день – 15 чол. за 3 год. Роботи в поліклініці та 7 чол. за 3,5 год. при наданні допомоги вдома);

4) кількість ліжко-днів як база для розрахунку витрат на медикаменти та харчування хворих.

В сучасних умовах суспільство виявляє все більший інтерес до змішаної системи фінансування медицини, оскільки вона забезпечує, з одного боку, достатньо високий рівень медичного обслуговування, рівність в доступності медичних послуг високої якості для всіх громадян, а з іншого боку, ця система створює певну зацікавленість у населення в посиленні турботи про здоров'я, забезпечує відповідальність медичних працівників за якість своєї праці.

4.7. Державне фінансування освіти

З розвитком ринку та радикальним реформуванням державного сектора зростаючу значущість набуває поняття “освітня послуга”. **Освітня послуга** – організований процес навчання для одержання необхідних знань, навичок та вмінь. Це – особливий інтелектуальний товар, який надається стороною, що організовує і здійснює навчання, та отримується іншою стороною, яка може бути одночасно як учнем, так і контролером якості послуг, так і платником за неї.

Окрім такої прямої ролі, яку відіграє державний сектор на ринку освітніх послуг, він ще й впливає на попит щодо освіти за допомогою таких факторів, як надання студентам стипендій, субсидій і допомог через рішення, які стосуються оплати навчання, а також через систему регулювання приватної освіти.

Найважливішою характеристикою значущості освітньої послуги є її якість (моніторинг якості). Типові варіанти освітніх послуг, форм контролю за їх якістю, моделі та приклади наведено в таблиці.

Приклади типових освітніх послуг в Україні

№ з/п	Модель	Приклади	Рейтинг якості
1.	Перший вчить, другий вчиться, а контролює третій, незалежний	Спортивна команда замовляє послугу – навчити її грати так, щоб здобути перемогу на змаганнях (висока якість послуги зумовлена жорстким засобом її перевірки – конкурентною боротьбою на спортивному ринку).	Відмінний
		Фізична особа замовляє послугу – навчити її керувати автомобілем, щоб в результаті отримати посвідчення водія (висока якість послуги забезпечується наявністю суворого зовнішнього контролю з боку органів МВС).	Відмінний
		Страхова компанія замовляє послугу – підготувати головного бухгалтера на приватних курсах підготовки спеціалістів (висока якість послуги забезпечується незалежним аудиторським контролем).	Відмінний
2.	Перший	Фізична особа замовляє послугу – навчити її грати на	Задовільний

	вчить, другий вчиться і сам же контролює	музичному інструменті (об'єктивно оцінити рівень, конкурентне середовище та характеристики послуги непрофесіонал не може, тому якість послуги, як правило, задовольняє його вимоги).	
		Фізична особа замовляє послугу – навчити її іноземної мови на дистанційних курсах освіти (об'єктивна оцінка рівня здобутих знань ускладнена через відсутність репетитора та системи здач іспитів, а тому якість наданої послуги є задовільною).	Задовільний
3.	Перший вчить, другий вчиться, перший контролює	Держава замовляє обов'язкову освітню послугу в середньому загальноосвітньому закладі – школі, ліцеї, гімназії (якість послуги забезпечують безпосередньо вчитель і наявність нерегулярної системи перевірок педагогічним колективом та управлінням освіти).	Задовільний
		Фізична особа замовляє у вищому навчальному закладі послугу – підготувати її як фахівця з вищою освітою за конкретною спеціальністю (якість послуги залежить від викладача, кафедри та вузу і перебуває на задовільному рівні внаслідок відсутності зовнішнього незалежного контролюючого органу та необхідної матеріальної бази для відпрацювання вмінь і навичок з конкретної спеціальності).	Задовільний
		Держава замовляє в інституті післядипломної освіти (інституті підвищення кваліфікації) обов'язкову освітню послугу – підвищити рівень кваліфікації фахівця (низька якість освітньої послуги зумовлена відсутністю незалежного наглядового органу, вагомих мотивів у самого фахівця, необхідної матеріальної бази та слабкою мотивацією керівництва).	Задовільний

Те, на скільки важливим є для держави надання освітніх послуг, демонструє той факт, що згідно Конституції України витрати на фінансування освіти мають становити не менше 10% ВВП.

Видатки на освіту в більшій мірі є видатками на споживання, проте їх природа (капіталовкладення в людський капітал) є винятково важливою. Однією з характерних особливостей інвестицій в освіту є значна тривалість періоду, що відділяє початкові капіталовкладення від моменту отримання першого прибутку. Так, наприклад, розширення мережі початкових шкіл приносить результати лише через 6-8 років, а на випускника-медика інвестування триває не менше 20 років формальної освіти. Тривалий період “визрівання” вкладів до отримання доходу з них і обмежені можливості для позик в рахунок майбутнього людського капіталу передбачає значне субсидування видатків на освіту. Цим також пояснюється той факт, що певні види професійно-технічної освіти надаються продавцями через навчальні і тренінгові системи.

Освіта також дає суспільству різного роду позитивні зовнішні ефекти:

- покращуючи якість робочої сили, освіти збільшує норму прибутку від інших інвестицій та стимулює економічне зростання;
- освіта дає великі можливості спеціалізації праці і сприяє економічному розвитку;

- більшість держав розглядає освіту як засіб зміцнення національного рівня культури та лояльності, а також – соціальних моделей поведінки.

Таким чином, у держави з'являється причина для субсидіювання принаймні частини витрат на здобуття освіти.

Діапазон вкладання коштів в освіту (відношення між видатками в розрахунку на сім'ю і доходом сім'ї) може досить значно відхилитись на різних рівнях освіти. Так, на рівні початкової освіти державні видатки можуть носити прогресивний характер, оскільки витрати на кожного учня є постійними, незалежно від рівня доходу сім'ї учня. Студенти на наступних рівнях освіти, як правило, є представниками заможних сімей, а претенденти із бідних сімей не можуть дозволити собі отримувати вищу освіту через високі приватні витрати, хоч більша частина прямих видатків оплачується державним сектором. Внаслідок цього лише невелика кількість осіб з більш заможних сімей користуються відносно більшою частиною державного бюджету, що виділяється на освіту (негативний вплив).

Недосконалість ринку капіталу та корисні зовнішні ефекти, пов'язані з освітою, вказують на те, що втручання держави в ринок освіти має потенціал як щодо підвищення ефективності розподілу коштів, такі щодо справедливого розподілу прямих корисних ефектів освіти. Значні видатки на всезагальну державну освіту і значні вигоди, що отримуються освіченими людьми у формі більш високооплачуваної і престижної роботи, передбачають, що плата за навчання може відігравати суттєву роль у фінансуванні освіти, а також розподілі ресурсів в освітянському секторі. На рівні початкової освіти плата за навчання може завдати шкоди великій кількості учнів з бідних сімей і мати негативний вплив на розподіл доходів (вести до передчасного закінчення освіти). На наступних рівнях освіти існує більше можливостей для використання плати за навчання з метою підвищення ефективності розподілу коштів, збільшення наявних ресурсів та забезпечення більш рівномірного розподілу вигод, пов'язаних з вищою освітою. Це усе залежить від наявності програм студентських позик на освіту та особливої допомоги, що надається студентам, з відносно бідних сімей.

Таким чином, на сьогоднішній день є необхідність впровадження диференціації джерел розвитку освіти, оскільки держави не гарантує безоплатного навчання. Освітні установи використовують низку джерел фінансування, серед яких виділяються:

- кошти державного та місцевого бюджетів;
- плата за надання додаткових освітніх послуг;
- кошти, одержані за науково-дослідні роботи;
- доходи від реалізації продукції навчально-виробничих підрозділів;
- спонсорська допомога;
- кошти міжнародних проектів тощо.

ТЕМА 5. ЗАКУПІВЛІ ТОВАРІВ, РОБІТ І ПОСЛУГ ЗА ДЕРЖАВНІ КОШТИ

- 5.1. Сутність закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти.
- 5.2. Цілі та принципи державних закупівель.
- 5.3. Механізм та процедура проведення тендерних торгів.
- 5.4. Картельна змова.

5.1. Сутність закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти

Для забезпечення себе необхідним асортиментом та обсягом благ (товарів, робіт і послуг) держава використовує механізм державного замовлення, згідно якого серед підприємств всіх форм власності розміщуються відповідні угоди на поставку продукції, виконання робіт і надання послуг, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів, та здійснюється контроль за їх виконанням. Вперше державні замовлення були запроваджені у Великобританії XIX століття, коли Лондонська корпорація “*Telefon @ Telegraf*” отримала урядове замовлення на обслуговування телефонним та радіозв’язком палацу королеви та резиденції прем’єр міністра. На сьогодні ця корпорація володіє більше 40% телерадіотелефонного ефіру і зв’язку Великобританії.

Державне замовлення розглядається як важливий елемент державного регулювання економіки, оскільки виконує низку важливих функцій:

- забезпечення першочергових державних потреб в найважливіших видах продукції (робіт, послуг);
- сприяння прогресивним зрушенням у виробництві та соціальній сфері, модернізації різноманітних елементів суспільної інфраструктури;
- забезпечення функціонування систем, які гарантують підтримку життєвого рівня населення країни та його екологічну безпеку;
- формування державних резервів і запасів;
- задоволення потреб науки і освіти, охорони здоров’я, національної оборони, транспорту і зв’язку, АПК, ЖКГ та інших спецспоживачів;
- забезпечення реалізації державних науково-технічних програм, створення нових інформаційних технологій тощо.

В Україні механізм реалізації та фінансування державного замовлення складається з декількох етапів. На першому етапі міністерства і відомства формують приблизний склад товарів, робіт і послуг, які їм необхідно профінансувати і поставити для забезпечення їх роботи на поточний період на основі попередніх обсягів, і подають ці матеріали до Міністерства економіки. Другий етап включає систему погодження отриманих заявок з Міністерством фінансів щодо можливості їх фінансового забезпечення з огляду на обсяги і структуру Державного бюджету країни та повернення уточнених пропозицій. На третьому етапі узагальнені пропозиції подаються до Кабінету Міністрів України, який їх затверджує відповідними директивами. Четвертий етап охоплює процес доведення затверджених завдань на поставку товарів, робіт і послуг до галузевих міністерств і відомств, що формували склад необхідно

продукції. На п'ятому етапі міністерства і відомства розміщують обсяги державних замовлень серед безпосередніх виконавців – підприємств, установ і організацій різних форм власності, які входять до сфери їх управління. Заклучний (шостий етап) пов'язаний з фінансуванням державного замовлення з державного чи місцевих бюджетів.

Отже, держава виступає економічним агентом, що здійснює забезпечення власних потреб через механізм державного замовлення, проблеми фінансування якого покладаються на державний бюджет, тобто – на податкоплатників.

В умовах ринкових відносин державні замовлення набувають форми державної закупівлі. Під **державними закупівлями** розуміють увесь процес організації постачання товарів, робіт і послуг для виконання своїх функцій державними замовниками та іншими уповноваженими організаціями. Законодавство України трактує державну закупівлю як придбання замовником (розпорядником державних коштів) товарів, робіт і послуг за державці кошти через процедуру тендерних торгів.

5.2. Цілі та принципи державних закупівель

Основними цілями проведення закупівель за державні кошти є:

- 1) соціальна (забезпечення прозорості використання публічних фінансів);
- 2) економічна (забезпечення найкращого співвідношення “ціна – якість”);
- 3) інформаційна (отримання адекватної інформації про характеристики товарів, робіт і послуг, які є предметом закупівлі).

Механізм вибору постачальника в процесі державної закупівлі товарів, робіт і послуг для державних потреб є фундаментальним фактором, що визначає ефективність усього процесу закупівлі. Існують загальні для всіх країн принципи організації відбору постачальників:

- 1) повинен дотримуватись баланс між інтересами державного замовника і постачальника;
- 2) потенційні постачальники повинні наперед знати, яка інформація від них вимагатиметься і яким критеріям необхідно відповідати;
- 3) вимоги до всіх постачальників повинні бути однаковими;
- 4) необхідно розглядати усі можливі альтернативні варіанти здійснення державних закупівель;
- 5) усі стадії державної закупівлі повинні підлягати суворому державному аудиту з метою дотримання прозорості і чесності процесу.

Процес державної закупівлі здійснюється через тендери (аукціони) – конкурсний відбір учасників з метою визначення переможця згідно існуючих процедур. При проведенні тендеру відповідальний за державні закупівлі чиновник збирає заявки з усіма пропозиціями, розглядає їх та присуджує перемогу тому учаснику (оференту), який запропонував найменшу ціну

(“правило мінімальної ціни”). Такий метод забезпечує визначення найбільш вигідної ціни розміщення замовлення та пошук постачальника, який спроможний виконати це замовлення з найменшими власними витратами. З позицій платника податку такі умови державних закупівель є найменш обтяжливими (ціновий аспект). Для національної економіки в цілому це дає можливість досягти максимальної ефективності пропозиції, завдяки чому витрачаються мінімальні обсяги ресурсів.

Основні принципи державних закупівель

Принцип	Характеристика
Відкритість	Можливість отримати інформацію як про наявність потреби в закупівлі, так і про результати тендеру
Прозорість	Означає, що вже на етапі формування і затвердження бюджету визначаються видатки, які повинні здійснюватися через конкурсні процедури та визначаються критерії вибору переможців
Рівність	Можливість доступу до ринку державних закупівель усіх суб'єктів господарювання
Конкурентність	Отримання найкращого співвідношення “ціна – якість”
Легітимність	Полягає в тому, що орган, який приймає рішення, повинен бути правомочним та повноважним
Повнота	Охоплення тендерним законодавством усіх фінансових взаємовідносин між державним та приватним секторами
Колегіальність	Незалежність та неупередженість членів тендерного комітету
Неупередженість	Відсутність конфлікту інтересів у членів тендерного комітету та осіб, що залучаються до прийняття рішень шляхом консультаційних послуг
Можливість оскарження	Можливість опротестування процедури проведення закупівлі в уповноваженому органі та судових інстанціях

5.3. Механізм та процедура проведення тендерних торгів

Механізм проведення тендерних торгів можна описати наступним чином. Припустимо, що всі учасники (i) тендера мають однакові шанси на отримання замовлення і можуть виконати його з однаковим рівнем витрат (κ). Вони не мають вірогідної інформації про рівень фактичних витрат. Одні оцінюють їх надто високо, інші – надто низько, а відхилення (e), що при цьому допускаються, є абсолютно незалежними. Для індивідуальної пропозиції (bi) діє умова: $bi = \kappa + ei$. Таким чином, в основу ціни пропозиції закладено реальні витрати κ .

Якщо всі учасники тендера мають однакові витрати, метод мінімальної ціни буде зведений до вибору пропозиції, скалькульованої за найнижчою ціною. Учасник, що дістане перевагу при розміщенні замовлення, в процесі його виконання зазнає збитків. Якщо ж витрати будуть різними, то використання правила мінімальної ціни призведе до того, що перевагу дістане оферент, який, ущемляючи власні інтереси, недооцінив реальний рівень власних витрат або зумисне його занижив. Таким чином, індивідуальна раціональна поведінка призводить до колективної нераціональності.

Не для всіх видів товарів і послуг існує постійно діючий ринок, адже існує чимало державних замовлень, вартість яких неможливо чітко ідентифікувати (наприклад, продукція сфери телекомунікацій). В такому випадку реальна структура витрат із виконання проектів може бути визначена лише з часом, отже, процес проведення тендера ускладнюється. За таких умов нереально визначити учасника, який виграв тендер, за критерієм найменшої ціни, оскільки неможливо провести цінову калькуляцію. Замість цього укладаються **договори на відшкодування собівартості проекту**, які, однак, не створюють стимулів для економного витрачання коштів і їх виконавці дістають колосальні можливості для завищення рівня витрат. З метою обмеження тенденції до зростання рівня витрат в таких випадках укладаються **заохочувальні договори** (при цьому витрати, подані в тендерних пропозиціях приймаються як планові). Якщо ж виконавець проекту перевищує цей рівень витрат, тоді він у певному співвідношенні (наприклад, 50:50) повинен самостійно брати участь у їх покритті. Якщо ж він заощаджує ресурси, то в такому ж співвідношенні отримує прибуток.

Процедура здійснення державної закупівлі відбувається в два етапи:

1) тендерний комітет на основі оферт, що надійшли, здійснює дослідження ринку (пропозиції групуються за критерієм цін і рівнем пайової участі у відшкодуванні додаткових витрат);

2) органи, відповідальні за розміщення замовлень, в процесі додаткових переговорів поступово підвищують рівень пайової участі учасників (перегляд калькуляції). Нерентабельні підприємства, які робили ставку на низький рівень своєї дольової участі, змушені піднімати ціну своїх пропозицій значно вище, ніж рентабельні підприємства. Отже, відбувається ідентифікація нерентабельних фірм, які неспроможні приховувати за низьким рівнем дольової участі свою збитковість.

Світова практика організації державних закупівель виробила три основні процедури тендерних торгів:

- 1) відкритий конкурс (аукціон);
- 2) обмежений тендер;
- 3) вільне розміщення.

Процедури проведення тендерних торгів

Процедура	Характеристика
Відкритий тендер	Інформація про нього публікується у відповідних ЗМІ, до конкурсу допускається будь-яка кількість учасників, дотримується чітка процедура допуску до тендера
Обмежений тендер	До конкурсу допускається від 3 до 8 учасників, дотримується чітка процедура допуску до тендера, обумовлюється винятковою надійністю і конфіденційністю відносин між сторонами, досвідом роботи
Вільне розміщення	Не визначається формальними процедурами, тому замовник самостійно може приймати рішення про стратегію розміщення замовлення (наприклад, на проектно-конструкторські роботи, результат яких не піддається абсолютно точному опису, або коли замовлення є надзвичайно терміновим)

Кожна європейська країна, з певними модифікаціями та корективами, використовує усі три процедури державних закупівель, особливості яких прописуються у відповідному законодавстві.

Види тендерних торгів

Торги	Характеристика
Відкриті торги	Основна процедура, яка використовується для закупівель що характеризуються чітко визначеними специфікаціями і простою оцінкою. Під час проведення торгів тендерні пропозиції мають право надавати усі зацікавлені учасники запрошені замовником шляхом публікації оголошення у “Віснику державних закупівель”
Торги з обмеженою участю	Використовуються в разі, якщо товари, роботи чи послуги через їх складний або спеціалізований характер можуть бути запропоновані обмеженою кількістю учасників; закупівля продукції в зв'язку з її спеціальним призначенням становить державну таємницю. Під час проведення процедури замовник запрошує до участі учасників, кількість яких могла б забезпечити вибір найбільш вигідної пропозиції та конкуренцію, але не менше двох
Двоступеневі торги	Застосовується в разі, коли замовник не може скласти конкретний перелік продукції або визначити вид послуг, а також коли для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести попередні переговори з учасниками; предметом закупівлі є здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, дослідно-конструкторських робіт, надання консультаційних та інших спеціальних послуг. Ця процедура здійснюється в два етапи: 1) на першому етапі всім учасникам пропонується подавати попередні пропозиції без зазначення ціни (передбачаються лише технічні характеристики, якісні параметри, умови поставки тощо); 2) на другому етапі замовник пропонує учасникам, попередні пропозиції яких не було відхилено на першому етапі, надати остаточні тендерні пропозиції із зазначенням ціни
Редукціон	Застосовується в разі, коли предметом закупівлі є товари чи послуги, для яких існує постійно діючий ринок і які виробляються чи виконуються не за окремо розробленими специфікаціями, за умови, що очікувана вартість закупівлі становить не менше еквіваленту 30 тис. євро. Ця процедура здійснюється в два етапи: 1) на першому етапі всім учасникам пропонується подавати попередні пропозиції без зазначення ціни; 2) на другому етапі замовник пропонує учасникам, попередні пропозиції яких не було відхилено на першому етапі, надати остаточні тендерні пропозиції із зазначенням ціни. Під час розкриття тендерних пропозицій замовник оголошує ціну кожної тендерної оферти і пропонує учасникам зменшувати ціну на крок редукціону (в процентах або у фіксованому грошовому розмірі), який зазначається в тендерній документації. Початковою ціною редукціону вважається мінімальна ціна тендерної пропозиції. Згоду на зменшення ціни учасники підтверджують підняттям карток. Якщо після трикратного оголошення початкової або наступної ціни жоден з учасників не запропонував нової ціни, редукціон припиняється і переможцем оголошується учасник, названий останнім, який запропонував найнижчу ціну, а його тендерна пропозиція з останньою ціною акцептується
Запит котирувань	Використовується щодо товарів і послуг, для яких існує постійно діючий ринок, за умови, що їх вартість не перевищує еквіваленту 30 тис. євро. Для

	отримання цінових пропозицій (котирувань) замовник надсилає запит не менше ніж трьом учасникам та додатково розміщує його на веб-сайті в мережі <i>Internet</i> . Кожен учасник має право подати лише одну пропозицію, яка в подальшому не може бути змінена. Пропозиції розкриваються у визначений замовником час. Замовник укладає договір з тим учасником-переможцем, який подав пропозицію, що відповідає вимогам та має найнижчу ціну
Закупівля в одного учасника	Застосовується замовником після погодження Кабінетом Міністрів України або відповідним органом місцевого самоврядування в наступних випадках: 1) закупівлі творів мистецтва або закупівлі, пов'язаної із захистом прав інтелектуальної власності, та укладання договору на закупівлю з переможцем архітектурного або мистецького конкурсу; 2) відсутності конкуренції на товари, роботи і послуги, які можуть бути поставлені (виконані) тільки певним учасником, якому немає альтернативи; 3) необхідності проведення додаткових будівельних робіт, не включених у початковий проект, вартість яких не перевищує 10% первинного договору, але які через непередбачувані обставини стали необхідними для виконання проекту за умови, що договір буде укладено з виконавцем цих робіт та такі роботи технічно чи економічно пов'язані з первинним договором; 4) закупівлі продукції, яка в зв'язку з спеціальним призначенням становить державну таємницю, і при цьому через відсутність альтернативи проведення процедури торгів з обмеженою участю є неможливим

5.4. Картельна змова

Незважаючи на позитивні наміри проведення закупівель товарів, робіт і послуг на максимально вигідних для держави умовах (прагнення всіх платників податків економно витратити державні кошти), часто на практиці відбувається марнотратство, надання привілеїв певним групам інтересів, корупція.

Однією з поширених стратегій такої поведінки учасників в боротьбі за отримання державного замовлення є картельна змова. На установчому засіданні картелю з кола зацікавлених осіб обирається учасник тендеру, що має одержати замовлення. Він визначає “нульову ціну”, яку як потенційний переможець і буде пропонувати (інші ж учасники визначають квоту, на величину якої ціни їх пропозицій будуть перевищувати “нульову ціну”). При утворенні міжрегіональних картелів із змінною кількістю учасників, підприємства, які відмовляються від боротьби за одержання замовлення на користь узгодженого переможця тендері отримують від нього певне відшкодування (компенсаційні платежі, право на участь у прибутках). При утворенні картелю на регіональному рівні із незмінним складом учасників відбувається надання послуг із тендерної підтримки в кредит (взаєморозрахунки). В цілому, картельні змови пов'язані з негативними наслідками у фінансовій, інноваційній та виробничій сферах для їх учасників.

Надприбуток картелю приваблює на ринок нові підприємства, внаслідок чого витрати збільшуються, а надприбуток зникає.

Важливим напрямком підвищення ефективності бюджетних витрат є вдосконалення системи закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. В

цьому аспекті *В. Вікрей* продемонстрував, що проблем, коли надаються переваги іншими учасниками, а не тому, який здатний виконати замовлення з найменшими витратами, можна уникнути, віддавши першість хоча й найбільш ефективному (що пропонує найменшу ціну) учасникові аукціону, проте за ціною другої найбільш прийнятної пропозиції. За цим “**правилом Вікрея**” підрядник, що виграв тендер, отримує компенсацію, величина якої перевищує його власну пропозицію. Проте різниця (між найменшою і другою прийнятною ціною) через її визначення за зовнішніми критеріями не піддається попередньому стратегічному розрахунку. Оскільки учасник тендеру не в змозі впливати на величину прибутку, найбільш оптимальною для нього буде пропозиція ціни, яка відповідає його витратам (розголошення власних витрат). Це гарантує, що перевагу отримає учасник тендеру, який насправді має найменші витрати.

Учасник, який надає пропозицію за ціною, яка не відповідає рівню його витрат, або втрачає додатковий прибуток, або взагалі зазнає збитків.

СИСТЕМА ОЦІНЮВАННЯ ТА ВИМОГИ

Види контролю: поточний, підсумковий.

Методи поточного контролю: спостереження за навчальною діяльністю здобувачів вищої освіти, усне опитування, письмовий контроль, тестовий контроль.

Форма підсумкового контролю: залік.

Рейтинг здобувача вищої освіти із засвоєння дисципліни визначається за 100 бальною шкалою. Передбачено два рубіжних контролю. Загальна кількість балів, виділених для оцінки результатів під час одного рубіжного контролю, складає 50 балів. Засвоєння здобувачем вищої освіти програмного матеріалу, що виносився на рубіжний контроль, вважається успішним, якщо його рейтингова оцінка становить не менше встановленої мінімальної кількості - 18 балів.

Кожен з видів роботи (завдань), виконаних здобувачем вищої освіти протягом семестру, оцінюється визначеною кількістю балів з урахуванням їх обсягу і складності. Оцінювання здійснюється за допомогою таких форм: опитування (0-1 бал), дискусії (0-2 бали), розв’язання проблемних (практичних) ситуацій та презентація їх результатів (0-3 бали), підготовка есе та рефератів з визначених проблемних питань та презентація їх результатів (0-3 бали), виконання кейсів та презентація їх результатів (0-3 бали), тестування (максимально 10 балів), виконання індивідуального науково-дослідного завдання та презентація його результатів (максимально 15 балів).

Семестровий залік полягає в оцінці рівня засвоєння здобувачем вищої освіти навчального матеріалу на лекційних, практичних, семінарських або лабораторних заняттях і виконання індивідуальних завдань за стобальною та дворівневою («зараховано», «не зараховано») шкалою оцінювання результатів навчання. Семестровий залік з окремої дисципліни проводиться на останньому

занятті, до початку екзаменаційної сесії. Оскільки передбачено виконання певних видів робіт на лекційних та практичних заняттях, виконання індивідуальних завдань, інших видів навчальної діяльності, тому оцінка здобувачу вищої освіти вище 60 балів може виставлятися без виконання ними підсумкової залікової роботи. У разі, якщо сума рейтингових балів менша ніж 60, але виконані умови допуску до семестрового контролю, здобувач вищої освіти виконує на останньому за розкладом занятті залікову контрольну роботу. За бажанням, здобувач вищої освіти має право на виконання залікової контрольної роботи з метою підвищення кількості балів, які були набрані ним протягом семестру.

Оцінка ECTS	Оцінка в балах	Оцінка за національною шкалою для заліку
A	90-100	Зараховано
B	82-89	
C	75-81	
D	65-74	
E	60-64	
FX	35-59	не зараховано з можливістю повторного складання
F	1-34	не зараховано з обов'язковим повторним вивченням дисципліни

Рекомендована література

Базова

1. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів.– Львів: Каменяр, 2000.– 303 с.
2. Ахинов Г.А. Основи економіки общественного сектора: Курс лекцій.– Базилевич В., Базилевич К, Баластрик Л. Макроекономіка: Підручник. – К.: Знання, 2005.– 851с.
3. Базилевич В.Д, Баластрик Л.О. Макроекономіка: Навчальний посібник. – К.: Знання, 2002. — 368 с.
4. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки.– К: Либідь, 2000.– 654 с.
6. Верник О.І., Куфтирев П.В., Машков А.Д, Самохвалов В.В., Самохвалов В.П. Межі державної влади (монографічне дослідження). – К., 2001. – 216 с.
8. Государственное регулирование экономики: Учебное пособие. Часть 2 / Под ред. Петрова А.Н.– СПб., 2000. – 93 с.
9. Державний бюджет України: Навчальний посібник / Під ред. Юрія С.І., Бескида Й.М.– Тернопіль: ЦМДС, 1998.– 277с.
10. Державні фінанси в транзитивній економіці: Навчальний підручник / За ред. Карліна М.І. – К.: Кондор, 2003. – 220 с.

11. Економічна політика: Навчальний посібник.– Тернопіль: і 1997.– 160 с.
12. Крисоватий А.І. Теоретико-організаційні детермінанти та практика реалізації податкової політики в Україні: Монографія.– Тернопіль: Карт-Бланш, 2005.– 371с.
13. Кулішов В.В. Макроекономіка: основи теорії і практики: Навчальний посібник.–Львів: Магнолія плюс, 2004.– 256с.
14. Мельник А.Ф. Державне регулювання економіки: Навчальний посібник. –К: ІСДО, 1994. – 272 с.
15. Навчально-методичний комплекс з дисципліни “Теорія економіки державного сектора” / Укладач: Длугопольський О.В. — Тернопіль, 2005. – 84 с.
16. Нозюк В.В. Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України: Монографія. – Тернопіль: Карт-Бланш, 2002.– 238 с.
17. Покрещук О.О., Юлдашев О.Х., Максименко З.В., Мостовий О.І. Державні закупівлі: тендери. Національні й міжнародні аспекти: Методичний посібник. – К.: Автограф, 2003. – 383 с.
18. Розпутенко І. Управління державними видатками в перехідних економіках. – К: Основи, 1993. – 223 с.
19. Смиричинський В.В. Логістичний менеджмент державних закупівель: теоретико-правовий та методологічний аспекти. – Тернопіль: Карт-Бланш, 2004. – 390 с.
20. Совершенствование системы закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд: Научные труды.–М.: Институт экономики переходного периода, 2003. – 361 с.
21. СтігліцДж. Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
22. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов: Учебник для вузов. – М.: Аспект Пресс, 1996. – 319 с.

Інформаційні ресурси

23. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
24. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
25. Закон України “Про публічні закупівлі” № 992-VIII. [Електронний ресурс]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
26. Закон України “Про управління об’єктами державної власності” № 185-V <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>.
27. Закон України “Про фонд державного майна” № 4107-VI від 09 грудня 2011 р. зі змінами та доповненнями. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text>

28. Порядок складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкту господарювання державного сектору економіки.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0300-15#Text>

29. <http://www.spfu.gov.ua/>

30. <https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice/>

31. <https://www.dasu.gov.ua/>