

УДК 336.02

**Виктория Глебовна Баранова,**

*доктор экономических наук, доцент,*

*Одесский национальный*

*экономический университет,*

*г. Одесса*

## **НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ**

*Анализируется влияние налоговой политики на развитие социальной сферы в Украине. Определено влияние ряда факторов на функционирование социальной сферы. Сформулированы направления решения возникших проблем в социальной сфере с помощью инструментов налоговой политики.*

*Analyzes the impact of tax policy for social development in Ukraine. The influence of several factors on the functioning of the social sphere. Destinations formulated solutions of the problems in the social sector with the tools of tax policy.*

**Ключевые слова:** *налоговый механизм, конфликт интересов, социальная сфера, дефицит бюджетных средств, налоговая политика*

Ускорение трансформационных процессов в экономике Украины вызывает необходимость применения гибкой налоговой политики не только в сфере экономики, но и активное ее использование в социальной сфере. Использование инструментов налоговой политики для создания экономических условий по формированию налогового потенциала происходит применительно к отраслям экономики, субъектам хозяйствования, является общепризнанной компонентой регулирования социальной сферы. Мы поддерживаем точку зрения проф. З.С. Варналия, который считает, что налогообложение выступает важным механизмом социальной интеграции, а налог - одним из основных средств политического управления и экономического

регулирования социальных процессов в современном обществе. Не вызывает сомнений и то, что налоговая политика должна обеспечивать состояние сбалансированности интересов и являться инструментом управления общественными процессами.

Вместе с тем, проводимые реформы в социальной сфере, использование бюджетно-налоговых механизмов ее регулирования не дают желаемых результатов: продолжается имущественное расслоение общества, нарастает социальная напряженность, молодежь не получает адекватного признания полученных знаний и востребованности на рынке труда, а пенсионеры - достойного пенсионного обеспечения. Формирование среднего класса практически не происходит. Все эти процессы свидетельствуют о пробуксовке проводимых реформ в различных направлениях, несогласованности целей, заданий и механизмов реализации, спонтанности решений и, как оправдание, управление в «ручном режиме». Определенное влияние оказывают процессы глобализации и интеграции.

Анализ последних публикаций по проблематике использования налоговых инструментов для регулирования процессов социальной сферы показывает, что основная часть исследований касается целесообразности и обоснования применения льгот в налогообложении. Достаточно содержательно эти вопросы отражены в работах В.Л. Андрущенко, З.С. Варналия, Ю.И. Ляшенко, А.М. Соколовской, В.Б. Тропиной и др. Обоснованным является тезис о признании социальных начислений (единый социальный взнос) налогами и, соответственно, их учет при расчете налоговой нагрузки (работы В.П. Хомутенко., Д.Г.Черник, Н.Г.Чикарь и др.) Вместе с тем, проблемы использования и влияния налоговых льгот на социальное положение граждан, на уровень жизни, на поступления в бюджет продолжают оставаться в центре внимания и не находят оптимального решения.

В данной статье сделана попытка обобщить результаты анализа влияния налоговой политики на социальную сферу, а также предложить направления

совершенствования налоговой политики с целью гармонизации интересов государства и общества.

Современная научная мысль понимает под налоговой политикой согласованную с общеэкономической политикой систему мер государства в области налогообложения, которая строится с учетом компромисса интересов государства и налогоплательщиков. Реализация налоговой политики через налоговый механизм с помощью изменения налоговых ставок, тарифов, льгот приводит к увеличению или сокращению поступлений в бюджет. Увеличение таких поступлений создает финансовую основу для поддержания уровня жизни незащищенных слоев населения, поддержки бизнеса и способствует общему росту экономики. Такая ситуация характерна для стабильно функционирующей экономики. Использование общепринятых теоретических положений (которые нашли подтверждение практикой) в трансформационных условиях дают не всегда прогнозируемый результат.

В украинской экономике желание ослабить социальную напряженность в обществе привело к тому, что значительная часть бюджетных средств направляется на финансирование социальных расходов (в основном в виде трансфертов). При этом, при снижении уровня бедности по данным Минфина Украины, Комитета статистики, оценке профсоюзов [1,2,3] с 27,2% в 2001 г. до 26,4% в 2010 г., не достигнут прогнозируемый уровень в 21,5%. Сегодня уровень бедности в Украине оценивается чуть больше 20%. Следует отметить и следующую тенденцию: рост трансфертов в совокупном доходе домохозяйств. Так, в 2011 г. в Украине в структуре доходов домохозяйств социальные трансферты составили 37%. (табл.1). В данной структуре не учтены денежные переводы мигрантов в Украину, а они составили в 2012 г. по данным Международной организации мигрантов (МОМ) около 5,2 млрд.дол. или в среднем 115 дол. (924 грн.) на одного украинца. (Справочно: минимальная заработная плата в 2012 г. составила 1134 грн.).

Сложившаяся ситуация свидетельствует об определенных диспропорциях и перекосах в экономической (и прежде всего налоговой) политике в социальной сфере.

Таблица 1

Структура денежных доходов домохозяйств в 2011 г.[3 - 6]

Показатель	Белоруссия	Молдова	Россия	Украина
Оплата труда	65,4	44,7	67,1	41,8
Доходы от самозанятости	10,6	16,8	9,1	15,8
Доходы от собственности	4,0	0,4	3,6	5,4
Социальные трансферты	20,0	18,1	18,2	37,0
Прочие доходы	х	20,0	2,0	х

Налоговая политика является доминантой в контексте регулирования взаимодействия государства и общества. Желание финансово обеспечить социальную защиту требует от государства увеличения поступлений в централизованный фонд денежных ресурсов. Наиболее удобным инструментом для реализации такого требования являются налоги. Однако увеличение ставок налогов может привести к разрушению состояния стабильности в обществе и, как следствие, новой волне социальной напряженности.

Принятие Налогового кодекса в Украине (2010 г.) определенным образом нацелено на решение данной задачи (снижение ставок налога на прибыль предприятий, снижение ставок НДС, введение налога на имущество, уменьшение количества налогов и т.д.).

Рассмотрим некоторые показатели, позволяющие сделать оценку эффективности данных мер (табл.2).

Налоговые поступления в бюджет имеют положительную динамику. Рост их удельного веса в общих налоговых поступлениях составляет от 76% в 2008 г. до 84% в 2012 г. Темп роста средней заработной платы, прожиточного минимума больший, чем рост ВВП: темп роста средней зарплаты в 2009 г. к уровню 2008 г. – 12%; в 2012г., к уровню 2011г. – 11%; аналогично ВВП –

18,5% в 2010 г. и 7% в 2012 г. (2009 г. – кризисный, что привело к снижению ВВП).

Таблица 2

Динамика финансовых показателей

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012
ВВП, млрд.грн.	948,1	913,3	1082,5	1316,6	1408,9
ВВП в расчете на 1 чел., грн.	20495	19832	23600	28806	30929
Факт. конечное потребление на 1 чел., грн.	15038	15396	18273	22409	27051
Минимальная зарплата, грн.	545	744	922	1004	1134
Прожиточный минимум, грн.	607	701	875	953	1095
Средняя зарплата, грн.	2001	2233	2629	3054	3377
Средний размер пенсии, грн.	751,4	898,4	999,0	1121,8	1252,4
Доходы сводного бюджета, млрд.грн.	297,8	288,6	314,5	398,3	445,5
Налоговые поступления, млрд.грн.	227,2	208,1	234,4	334,7	377,1
Расходы на финансирование социальных гарантий, млрд.грн.	185,5	197,9	246,1	260,1	319,0
Поступления в пенсионный фонд из государственного бюджета, млрд.грн.	41,4	48,5	64,2	58,3	64,5

Расходы на финансирование социальных гарантий растут еще более быстрыми темпами, нежели ВВП. Следует отметить, что только в 2010 году установленный прожиточный минимум стал несколько меньше минимальной зарплаты. При этом по оценке ряда экспертов реальный прожиточный минимум должен составлять в 2012 г. 3200 грн., т.е. в 2,9 раза больше установленного [7]. Такие оценки свидетельствуют, что фактически больше половины населения находится на грани бедности. Чтобы решить эту

проблему определенная часть трудоспособного населения уходит в теневую экономику, фальсифицируют базу налогообложения, уезжает на заработки за рубеж и т.д. Таким образом, имея недостоверную базу для расчета многих показателей, характеризующих социальную сферу, реализация налоговой политики наталкивается на существенные преграды: нехватка финансирования социальной сферы, перекосы в пенсионном обеспечении, использование застарелых форм социальной помощи и т.д. Проводимые вынужденные корректировки не всегда дают ожидаемый результат.

Нарращивание социальных затрат в структуре бюджетных затрат (сводный бюджет) за период 2003 -2012 гг. увеличилось с 17,1% до 26,6%, при явном снижении финансирования затрат на экономическую деятельность: в 2007г. – 14,8% , у 2012 г. – 10,6 %, в 2013г. - 10,0% [2]. Такая ситуация свидетельствует об устойчивой тенденции формирования бюджета «проедания» и о постоянном нарастающем дефиците бюджетных средств. Чтобы каким-либо образом компенсировать такие затраты, приходится опять же «в ручном режиме» корректировать налоговый механизм. Так, несмотря на задекларированное снижение ставки налога на прибыль с 19% до 16%, в 2014 г. ставка установлена на уровне 18%. Аналогичная ситуация и с НДС: в 2014 г. продлено действие ставки в 20% вместо запланированной 17%.

Принятые изменения по налогообложению сумм помощи по беременности и родам единым социальным налогом приводят к двойному налогообложению в нарушение основных принципов налогообложения. Теперь работодатель вынужден платить налог на сумму такой помощи, которая выплачивается за счет средств Фонда общеобязательного государственного социального страхования в связи с временной потерей работоспособности, в который он также осуществляет отчисления в составе единого социального взноса. Хотя введение данного дополнительного источника собственных доходов Пенсионного фонда Украины их увеличило, вместе с тем, произошло нарушение ряда позиций социальной защиты населения. При этом сама сумма помощи в 2014 г. значительно увеличена.

Таким образом формируется дополнительная налоговая нагрузка на субъекта хозяйствования, что стимулирует его к ограничению приема на работу молодых женщин либо использование иных механизмов, позволяющих избежать дополнительных отчислений.

Одним из эффективных и наиболее доступных инструментов налоговой политики является налог на доходы граждан (НДФЛ). В доходах сводного бюджета он составляет от 15,1% в 2010 г. до 16,3 % в 2013 г. Вместе с тем, считаем, что фискальная функция данного налога слабо реализована. Показатели динамики трудоспособного населения и уровень безработицы представлены в табл.3.

Таблица 3

Показатели рынка труда в Украине [3]

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012
Экономически активное население трудоспособного возраста, млн.чел.	19,3	18,3	18,4	18,5	18,7
Уровень безработицы трудоспособного населения, %	6,9	9,6	8,8	8,6	8,1

Прирост экономически активного населения трудоспособного возраста прежде всего связан с увеличением пенсионного возраста, и только частично с ростом производства. Удельный вес предприятий, получающих прибыль вырос с 58,9% в 2009 г. до 63% в 2012 г., т.е. 37 % всех предприятий на сегодняшний день не получают чистую прибыль [3], а значит ограничены в своих возможностях (в том числе и по увеличению зарплаты). Положительная динамика как по приросту экономически активного населения, средней заработной платы, так и доли прибыльных предприятий вызвала соответствующий рост поступлений налога на доходы физических лиц (темп роста средней зарплаты – 1,12; темп роста поступлений НДФЛ -1,13). Но при этом, более значительными темпами растут трансферты населению.

Существенным фактором снижения поступлений НДФЛ в бюджет является выезд за рубеж экономически активного населения. Анализ статистической информации по миграции населения [8], свидетельствует о приросте миграции в страну, однако по данным экспертов на заработки за границу выезжает ежегодно до 3-4- млн. человек.

Все вышеизложенное позволяет считать, что налоговая политика в социальной сфере полностью не выполняет поставленные задачи, не обеспечивает достаточную финансовую базу для применяемых социальных льгот, применяемая система льгот и преференций не устраняет конфликта интересов, с одной стороны, и порождает иждивенчество, с другой.

Определенным решением поставленных проблем может быть:

- поэтапное введение второго уровня пенсионной системы (ПС). Возможно введение второго уровня ПС в полном объеме для работающих граждан от 25 до 35 лет при гарантировании государством минимальной пенсии. Для работающих граждан от 36-45 лет – введение второго уровня ПС частично (например, в объеме 50%) и гарантировании государством минимальной пенсии «+» по действующим расчетным нормам. Для работающих граждан свыше 46 лет – оставить действующий порядок начисления пенсии;

- активное развитие НПФ. Только при реально работающих НПФ поэтапное проведение пенсионной реформы может иметь успех;

- пересмотр функций фонда социального страхования в связи с временной потерей трудоспособности и затратами на погребение. Данный фонд в полной мере является наследием социалистической системы хозяйствования. В современных условиях необходимо медицинское страхование, а не компенсация потери размера заработной платы;

- необходим пересмотр прожиточного минимума как в части приведения его в соответствии с реалиями экономики, так и как базы для расчета большинства финансовых показателей;

- необходимо увеличение размера финансирования затрат из бюджета на экономическую деятельность. Комплекс таких мер позволит снизить процент убыточных предприятий и создает базу для экономического роста, а следовательно, и для повышения уровня заработной платы, снижения уровня миграции за рубеж;

- необходим пересмотр налоговых социальных льгот и преференций с акцентированием на адресности получателя.

Предложенные направления решения поставленных проблем влияния налоговой политики на социальную сферу нуждаются в более подробной детализации и разработке соответствующего механизма, а также комплексности решения.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Бідність в Україні та пропозиції щодо її подолання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [fnpk.org.ua\Folder/www.fnpk.org.ua/index\\_web](http://fnpk.org.ua/Folder/www.fnpk.org.ua/index_web)
2. Звіт про виконання Зведеного бюджету України станом на 1.01.2003 - 1.01.2014р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>.
3. Офіційний сайт державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
4. Национальный статистический комитет Республики Беларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.belstat.gov.by/>.
5. Национальное бюро статистики Республики Молдова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.statistika.md/>.
6. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gks.ru/>.
7. Прожиточный минимум в Украине в 2012 году реально должен составлять 3 200 гривен [Электронный ресурс]. – Режим доступу: [mojazarplata.com.ua](http://mojazarplata.com.ua) > [Главная](#) > [RSS-Yandex-UA](#)