

АПОЛОГЕТИКА ПОДАТКОВО-БОРГОВОЇ СКЛАДОВОЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті узагальнено накопичені знання щодо наукового осмислення теоретико-методологічних основ фіскальної політики. Запропоновано визначення фіскальної політики з урахуванням її податково-боргової складової. Досліджено вітчизняні реалії податкового та боргового інструментарію фіскальної політики України.

The accumulated knowledge of the scientific comprehension of theoretical-methodological bases of fiscal policy is generalized in the article. Determination of fiscal policy with taking into account its tax-debt constituent is offered. Domestic realities of tax and debt instruments of fiscal policy of Ukraine are researched.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Характерною особливістю функціонування сучасних транзитивних соціально-економічних систем є розбіжність між очікуваними та реальними результатами розвитку економічних відносин, які виникають під впливом інституційних умов постсоціалістичної трансформації. Значні деформації фіскальної сфери створюють перешкоди для діяльності суб'єктів господарювання, знижуючи у підсумку рівень податкової складової фінансування суспільно необхідних видатків, продукують зростання боргового навантаження на економіку та не забезпечують ефективного використання акумульованих у бюджеті коштів. Це, у свою чергу, негативно відображається на макроекономічних показниках, підриваючи фінансову основу перебудови соціально-економічної системи. Тому в сучасних умовах нестабільності державних фінансів дослідження основ та визначення стратегічних орієнтирів формування і реалізації фіскальної політики України є об'єктивною необхідністю.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Моніторинг наукового підґрунтя реформування стратегії і тактики фіскальної політики на сучасному етапі розвитку показує, що основою моделювання векторів трансформації вітчизняної політики у цій сфері повинна виступати новітня парадигма теорії вибору, фіскальна компонента якої має особливе значення. Концептуальні засади державної фіскальної політики та проблематика її оптимізації в країнах з розвиненою ринковою та транзитивною економікою досить ґрунтовно досліджені провідними українськими вченими: В. Андрущенко, В. Вишневським, В. Гейцем, О. Десятнюк, Ю. Івановим, О. Кириленко, А. Крисоватим, І. Луніною, В. Мельником, П. Мельником, А. Соколовською, В. Суторміною, В. Федосовим, І. Чугуновим, С. Юрієм.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте серед основних інструментів фіскальної політики науковці зазвичай виділяють податкові надходження, державні видатки та трансфертні платежі, залишаючи поза увагою позикові кошти, які формують додаткові бюджетні ресурси для фінансування суспільно необхідних видатків.

Постановка завдання. Метою статті є визначення теоретико-методологічних основ фіскальної політики держави з урахуванням її податково-боргової складової та дослідження вітчизняних реалій податкового та боргового інструментарію фіскальної політики України.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасній вітчизняній економічній літературі фіскальна політика зазвичай асоціюється з державним регулюванням урядових видатків і оподаткуванням.

Так, А. Крисоватий розглядає фіскальну політику як регулювання державних видатків та податкових надходжень для забезпечення повної зайнятості, стабільності цін та економічного зростання, а також як вплив держави на економічну кон'юнктуру шляхом

зміни системи оподаткування і державних витрат [1, с.11].

С. Соломенко тлумачить фіскальну політику як сукупність заходів держави у сфері оподаткування та державних витрат шляхом впливу на стан господарської кон'юнктури, перерозподілу національного доходу, нагромадження необхідних ресурсів для фінансування соціальних програм [2, с.4].

На думку О. Жовтанецького, фіскальна політика – це цілеспрямоване регулювання державних видатків та податкових надходжень задля забезпечення макроекономічної стабільності й економічного зростання [3, с.15].

В. Базилевич, К. Базилевич, Л. Баластрик стверджують, що фіскальна політика – це вплив уряду на економіку через оподаткування, формування обсягу й структури державних видатків з метою забезпечення належного рівня зайнятості, запобігання й обмеження інфляції та згубного впливу циклічних коливань [4, с.690].

Л. Авадян під фіскальною політикою розуміє «... процес змін у системі оподаткування та урядових видатках, що здійснюється з метою зменшення коливання ділових циклів, сприяння швидкому зростанню економіки з високою зайнятістю та без високої неконтрольованої інфляції» [5, с.27].

Д. Нікитенко визначає сутність фіскальної політики в контексті її впливу на підприємницький сектор – як «систему заходів органів влади щодо оптимізації податкових надходжень та державних видатків для вирішення стратегічних завдань, що стоять перед державою та відповідають конкретним історичним умовам, на засадах узгодження державних інтересів та економічних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності» [6, с.7].

Варто зазначити, що доволі часто при визначенні суті фіскальної політики поряд із терміном «фіскальна» вживається термін «бюджетно-податкова» політика. Так, І. Радіонова пише: «бюджетно-податкова політика, що використовує як головні інструменти податки та державні видатки, може застосовуватися для досягнення таких макроекономічних цілей як забезпечення повної зайнятості, стримування цін та забезпечення загального добробуту» [7, с.166]. В. Палехова зазначає, що впливаючи на доходи (левова частку яких утворюють податки) і видатки державного бюджету, «... тобто проводячи певну бюджетно-податкову (фіскальну) політику, уряд може сприяти зростанню сукупного попиту, а з ним і зростанню обсягу національного виробництва, рівня зайнятості» [8, с.159]. За твердженням І. Вініченко, О. Гончаренко, Н. Дацій, С. Корецької, «бюджетно-податкова (фіскальна) політика – це заходи уряду у сфері державних витрат, оподаткування і стану державного бюджету, спрямовані на забезпечення повної зайнятості, рівноваги платіжного балансу і економічного зростання при виробництві неінфляційного ВВП [9, с.76]. А. Чухно, П. Єщенко, Г. Клишко, ототожнюючи фіскальну політику з бюджетно-податковою, розглядають її як систему заходів уряду, спрямованих на зміни в державних видатках, оподаткуванні та бюджетотворенні для забезпечення прискореного економічного зростання з повною зайнятістю і стабільними цінами [10, с.473]. С. Будаговська, О. Кілієвич, І. Луніна, Т. Пахомова вважають, що «бюджетно-податкова (фіскальна) політика – це заходи уряду, спрямовані на забезпечення повної зайнятості та виробництво неінфляційного ВВП шляхом змін державних видатків, системи оподаткування та підходів до формування державного бюджету в цілому» [11, с.303].

Отже, більшість вітчизняних учених тлумачать фіскальну політику як інструмент, за допомогою якого держава може здійснювати цілеспрямований регулюючий вплив на формування, структуру та ефективність функціонування національного виробництва як основи досягнення добробуту всього суспільства, розв'язуючи у найзагальнішому вигляді два завдання: забезпечення виробництва суспільних благ та здійснення перерозподілу доходів. Причому в економічній літературі фіскальну політику часто ототожнюють з бюджетно-податковою. На думку автора, така точка зору має підстави для існування, оскільки цей вид державного впливу на економіку здійснюється шляхом формування доходів держбюджету та фінансування суспільно необхідних видатків у вигляді державних закупівель, трансфертних платежів та процентних виплат за борговими зобов'язаннями.

Водночас необхідно зауважити, що серед інструментів фіскальної політики науковці виділяють, передусім, такі: податкові надходження, державні видатки та трансфертні платежі. Натомість автор вважає, що до основних інструментів фіскальної політики доцільно додати позикові кошти, які формують додаткові бюджетні ресурси для фінансування суспільно необхідних видатків, дозволяючи покривати дефіцити бюджетів.

Виходячи з твердження, що державні видатки складаються з державних закупівель (які, в свою чергу, поділяються на державні інвестиції та державне споживання), трансфертних платежів та відсотків по борговим зобов'язанням держави [8, с.160], вбачається можливим приєднати такий елемент фіскальної політики як трансфертні платежі до дефініції «державні видатки» і визначити основні інструменти фіскальної політики наступним чином (рис. 1)



Рис. 1. Інструменти фіскальної політики

Виходячи з наведеного, доцільно визначити фіскальну політику як комплекс заходів, за допомогою яких держава впливає на економіку через структуру податкових надходжень до державного бюджету, напрями здійснення державних видатків та способи залучення позикових коштів, з метою максимального використання можливостей податкового забезпечення функціонування держави та потенційного фіскального ефекту економічно виправданого державного запозичення задля ефективного фінансування суспільно необхідних видатків, спрямованих на підвищення ефективності економіки та стимулювання економічного зростання.

Зазначений вплив здійснюється шляхом зміни видів і ставок податків (податкових платежів), надання податкових пільг, розстрочення і відстрочення податкових платежів та застосування штрафних санкцій, вдосконалення механізмів оподаткування, оптимізації напрямів та структури обов'язкових державних видатків, встановлення критеріїв оцінки інвестиційних проектів, умов їх тендерного відбору і порядку фінансування, обґрунтованого вибору боргового інструментарію наповнення бюджету.

Виходячи із запропонованого вище визначення фіскальної політики та враховуючи вітчизняну прагматику її формування та реалізації, потрібно виділити такі важелі фіскальної політики України (рис. 2).



Рис. 2. Важелі фіскальної політики України

Зміна податкового навантаження (унаслідок зміни податкових ставок, надання податкових пільг і податкових канікул, запровадження спеціальних режимів оподаткування, розстрочення і відстрочення податкових платежів) і державних закупівель (кошторисного фінансування та бюджетних інвестицій) визначає рівень доходів споживачів. Якщо уряд скорочує податки без скорочення бюджетних видатків, то у держави виникають довгострокові, середньострокові та короткострокові зобов'язання в іноземній та національній валютах, що вимушує уряд вибирати між скороченням державних закупівель і підвищенням податкових ставок. Орієнтація народного господарства на економічне зростання передбачає, що бюджетні видатки спрямовуються в ті галузі і на програми реформування суспільства, які сьогодні є найбільш актуальними. Акумуляуючи і розпоряджаючись значними грошовими ресурсами, держава виступає одночасно найбільшим споживачем товарів і послуг, що дозволяє їй активно підтримувати рівновагу між ефективним попитом і пропозицією, знижувати безробіття і забезпечувати зайнятість на оптимальному рівні і обслуговувати державний борг. Для досягнення цих цілей уряд може використовувати приватизацію державної власності. Так, доходи від продажу державного майна сприяють збільшенню доходної частини державного бюджету, а отже – скороченню бюджетного дефіциту. Особливо позитивним є продаж приватному сектору збиткових суб'єктів господарювання, що створює не лише можливість для додаткових грошових надходжень до державного бюджету, але і значно зменшує майбутні державні витрати, пов'язані з фінансуванням збиткових підприємств.

Державні запозичення, як складне суспільно-економічне явище, можуть впливати на вітчизняну економіку як позитивно, так і негативно. З одного боку, сприяючи на певному етапі розвитку економіки і зростанню внутрішнього попиту, вони в основному є неінфляційним джерелом фінансування бюджетного дефіциту, який збільшує загальні фінансові ресурси країни. З іншого – при настанні термінів боргових виплат відбувається обмеження інвестиційних можливостей держави внаслідок необхідності акумуляції ресурсів для погашення боргу, що часто супроводжується необхідністю збільшення податків або зниженням видатків бюджету. Таким чином, державний борг перетворюється на механізм перерозподілу національного доходу.

Оснoву фінансового забезпечення суспільно необхідних видатків складають податки, неподаткові надходження, грошова емісія, державні запозичення та надходження від приватизації. Причому фіскально незначні, часто ситуативні неподаткові надходження, грошова емісія (пов'язаний з ризиками посилення інфляційних процесів, а тому вкрай обмежений у використанні засіб покриття дефіциту бюджету) і тимчасові можливості акумулювання надходжень від приватизації не можуть виступати рівнозначною податкам та позикам альтернативою фінансування покладених на державу суспільством функцій.

У табл. 1 розраховано рівень фінансування видатків Зведеного бюджету України податковими та позиковими коштами протягом останніх років.

Таблиця 1

Податкові та боргові джерела фінансування видатків
Зведеного бюджету України (млн. грн.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (план)
Видатки Зведеного бюджету	226054,4	309203,7	307399,4	377842,8	416853,6	494369,0
Податкові надходження	161264,2	227164,8	208073,2	234447,7	334691,9	392912,0
Фінансування за борговими операціями	5550,1	26446,4	1384,4	97567,3	36273,3	32830,1
у т.ч.						
– запозичення	12149,6	33558,0	1474,5	124459,0	83783,3	102643,1
– погашення	- 6599,5	- 7111,6	- 90,1	- 26891,7	- 47510,0	- 69813,0
Забезпечення бюджетних видатків:						
– податковими надходженнями, %	71,34	73,47	67,69	62,05	80,29	79,48
– позиковими коштами, %	2,46	8,55	0,45	25,82	8,70	6,64

Як засвідчують дані табл. 1, фінансування бюджетних видатків в Україні забезпечується переважно податковими надходженнями. Разом з тим, у 2009–2010 роках їхня частка значно скоротилася, що стало наслідком погіршення стану вітчизняної економіки у період світової фінансово-економічної кризи. Однак вже у наступному році рівень податків і зборів, мобілізованих у державному та місцевих бюджетах України з метою фінансування суспільних благ, значно підвищився – з 62,05% у 2010 році до 80,29% у 2011 році. Таке суттєве зростання відбулося як унаслідок виходу країни із фінансово-економічної кризи, так і завдяки важливому кроку інституційної трансформації вітчизняної податкової системи – прийняттю Податкового кодексу України та запровадженням ним податковим новаціям (підвищенню ставок окремих податків (рентної плати за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні; акцизного податку; плати за землю); наведенню порядку у сфері відшкодування ПДВ; перекривання схем звуження бази оподаткування податком на прибуток; активізації боротьби з ухиленням від сплати податків).

Запроваджено було й суто фіскальні заходи: проведення «роботи» з підприємствами щодо авансової сплати податків та податкових платежів; затримання відшкодування ПДВ; звільнення від оподаткування ПДВ операцій з поставки зернових, що призвело до втрати сільгосппідприємствами права на відшкодування ПДВ; тиск на платників єдиного податку з метою «стимулювання» їхнього переходу на загальну систему оподаткування. Наслідком податкової експансії стало відчутне збільшення податкового навантаження на економіку. Така тенденція відчутно дисонує із завданням зменшення податкового тиску, задекларованого в рамках стратегії модернізації вітчизняної економіки та оптимізації фіскальної політики України.

На 2012 рік у бюджеті було передбачено незначне зниження рівня забезпеченості фінансування бюджетних видатків за рахунок податкових надходжень – до 79,48%. Причиною такого падіння є, по-перше, значне скорочення темпів зростання економіки; по-друге, зниження рівня інфляції, яке зменшить обсяги інфляційних доходів бюджету; по-третє, максимальне

забезпечення контролюючими органами доходів бюджету від боротьби зі схемами мінімізації оподаткування у 2011 році завдяки прийняттю Податкового Кодексу.

Що стосується рівня боргового фінансування суспільно необхідних видатків (табл. 1), на перший погляд, він може здатися доволі незначним (крім, звісно, 2010 року, коли чверть видатків Зведеного бюджету України було профінансовано за рахунок позикових коштів). Натомість викликає занепокоєння тенденція 2011–2012 років, коли більше половини запозичених коштів витрачається не на фінансування інноваційного розвитку вітчизняної економіки, а на погашення раніше взятих державних запозичень: у 2011 році – 56,71%; у 2012 році (план) – 68,02%.

Однак, як відомо, використання позикових коштів як альтернативного джерела наповнення бюджету має певні обмеження. Запозичення, забезпечивши належне фінансування видатків бюджету в умовах його дефіцитності, через певний період часу повинні бути повернені зі сплатою відсотків. Тому за їх рахунок необхідно фінансувати інвестиційні проекти, подальше функціонування яких сприятиме стійкому зростанню ВВП. Тоді на обслуговування та погашення позик вилучатимуться лише додатково акумульовані за рахунок розширення податкової бази доходи бюджету і, отже, згодом не доведеться або підвищувати рівень оподаткування, або мінімізувати видатки, підриваючи можливості подальшого економічного зростання.

Натомість бюджетні ресурси, акумульовані внаслідок здійснення державних запозичень, в Україні традиційно спрямовуються на «проїдання», тобто фінансування поточного споживання, та погашення накопиченого раніше державного боргу. І лише у незначних обсягах – на забезпечення сталого економічного розвитку на інноваційно-інвестиційній основі.

Знехтування урядом необхідності забезпечення високого рівня державних інвестиційних видатків з метою активізації економічної динаміки та структурних зрушень в господарському комплексі України та відсутність цілісної державної боргової стратегії призвели до того, що борговий тиск на державний бюджет щороку посилюється до максимального значення у 2013 році, на який припадає здійснення основних виплат за кредитами Міжнародного валютного фонду. При незмінності векторів фіскальної політики, надмірне нарощування державного боргу (внутрішніх та зовнішніх запозичень, неконтрольованого надання державних гарантій) може спровокувати кризу державної заборгованості вже у найближчі роки.

Разом з тим, рівень державного боргу є ключовим показником стійкості фіскальної політики [12, с.42]. Чим вищий рівень боргу, тим сильніший тиск він справляє на відсоткові ставки. Це збільшує в бюджеті ту частку видатків, які пов'язані з обслуговуванням боргу, що звужує можливості проведення гнучкої фіскальної політики. Крім того, у разі надмірного рівня боргу уряду буде проблематично розміщувати нові боргові зобов'язання. Як наслідок, може виникнути потреба в емісійному фінансуванні суспільно необхідних видатків.

Висновки і перспективи подальших розробок. Податкові фінанси як система податків та фіскальних механізмів їх акумулювання і використання є першоосновою державної фіскальної політики. Боргові фінанси як сукупність державних запозичень та всієї фіскальної інфраструктури залучення, використання та повернення кредитних ресурсів – альтернативна податковим фінансам форма забезпечення фінансування видатків бюджету. Використання податкових і боргових фінансів в рамках формування та реалізації фіскальної політики дозволяє державі коригувати широкий спектр соціально-економічних відносин і, тим самим, визначати тенденції зміни пропорцій відтворення та суспільного розвитку в цілому. Відповідно, податкові та боргові фінанси – інструменти спрямування розбудови соціально-економічної системи в оптимальне русло, якими в жодному разі не можна нехтувати при розробці концепцій відновлення економік у посткризові періоди.

Стратегічними цілями оптимізації фіскальної політики України в контексті виділення її податково-боргової складової мають стати:

- відхід від домінування принципу фіскалізму, коли податок розглядається виключно як інструмент мобілізації доходів до бюджету, та більш ефективне використання регуляторного потенціалу податкових фінансів;

- підвищення фіскальної ефективності податкової системи за допомогою важелів, які не суперечать цілям позвавлення економічної активності;
- реформування бюджетної системи у напрямі забезпечення максимальної ефективності здійснюваних видатків для реалізації системних завдань державної політики;
- перехід від пасивного залучення коштів на фінансування бюджетного дефіциту до системного управління державним боргом.

Розширення експансії фіску шляхом позикового фінансування суспільних видатків може дозволити державі коригувати соціально-економічні відносини одночасно зі створенням сприятливого податкового середовища, тобто сформувати найоптимальнішу фіскальну основу зростання ВВП і, як наслідок, забезпечити збільшення податкових надходжень від розширення бази оподаткування. У свою чергу, таке зміцнення податкового потенціалу слугуватиме як фінансовим забезпеченням подальшого обслуговування та погашення утвореного в результаті активізації запозичення державного боргу, так і фіскальною передумовою чергового розширення фінансової діяльності держави та (або) ще більшого зменшення рівня перерозподілу ВВП (якщо темпи економічного зростання будуть високими, а боргові платежі відносно незначними) [13, с.243]. Динамізм зростання ВВП та ринкової соціально-економічної трансформації буде збережено й у перспективі.

Підводячи підсумок, необхідно ще раз наголосити, що фіскальна політика України має бути орієнтована на забезпечення і підтримку збалансованого зростання податкових надходжень, оптимізацію системи державних запозичень, ефективний розподіл бюджетних ресурсів, створення умов для виходу вітчизняної економіки на траєкторію стійкого розвитку.

Тому одним із найактуальніших напрямів подальших розробок щодо її оптимізації є пошук найбільш прийняттого співвідношення податкових і позикових форм фінансування державних видатків, визначення суспільно необхідної та суспільно можливої межі оподаткування та оптимального рівня зовнішніх та внутрішніх державних запозичень.

Список використаної літератури

1. Крисоватий А. І. Оподаткування і ринок: умови та можливості поєднання: [монографія] / А. І. Крисоватий. – Тернопіль: вид-во Карп'юка, 2000. – 246 с.
2. Соломенко С. М. Бюджет повної зайнятості та фіскальна політика / С. М. Соломенко // Фінанси України. – 2008. – № 4. – С. 3–12.
3. Жовтанецький О. М. Фіскальна політика в перехідній економіці України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.01.01 «Економічна теорія» / О. М. Жовтанецький. – Львів, 2002. – 19 с.
4. Макроекономіка: [підруч. / за ред. В. Д. Базилевича]. – К.: Знання, 2004. – 790 с.
5. Авадян Л. Й. Фіскальна політика: конспект лекцій / Л. Й. Авадян. – Харків: ХДЕУ, 2003. – 80 с.
6. Нікитенко Д. В. Фіскальна політика розвитку підприємництва в трансформаційній економіці: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.01.01 «Економічна теорія» / Д. В. Нікитенко. – К., 2005. – 16 с.
7. Радіонова І. Ф. Макроекономіка: теорія та політика: [підруч.] / І. Ф. Радіонова. – К.: Таксон, 2004. – 346 с.
8. Палехова В. А. Макроекономіка: [навч. посіб.] / В. А. Палехова. – Миколаїв: МДГУ ім. Петра Могили, 2005. – 304 с.
9. Макроекономіка: [навч. посіб.] / І. І. Вініченко, О. В. Гончаренко, Н. В. Даций, С. О. Корецька. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 176 с.
10. Основи економічної теорії: [підруч. / за заг. ред. А. А. Чухна]. – К.: Вища школа, 2001. – 606 с.
11. Мікроекономіка і макроекономіка: [підруч. у 2 ч. / за заг. ред. С. Будаговської]. – К.: Основи, 2007. – 520 с.
12. Савченко А. Г. Макроекономічна політика: навч.-метод. посіб. [для самост. вивч. дисц.] / А. Г. Савченко. – К.: КНЕУ, 2002. – 135 с.
13. Кошук Т. Прагматика формування та реалізації фіскальної політики в Україні / Т. Кошук // Журнал Європейської економіки. – 2008. – Т. 7 (№ 2). – С. 242–256.

Прийнято до друку 25.02.2013