

Плескач В.Л.,

доктор економічних наук, професор,
завідувач відділу економіко-математичного
моделювання та інформаційно-аналітичного
забезпечення фінансово-економічних досліджень
Науково-дослідного фінансового інституту
ДННУ “Академія фінансового управління”

ПІДХОДИ ДО РОЗРОБКИ СТРУКТУРНО- ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ В УКРАЇНІ

Розглянуто структурно-функціональну модель фіскального простору України в розрізі галузей. Наведено аналіз одночасного впливу двох факторів — витатків розвитку й податкових пільг у цих галузях.

The structure-functional model of Ukraine fiscal space in the sector of the national economy is proposed. The author analyses simultaneous influence of the two factors — expenditures of development and tax relief in this branches.

Ключові слова: фіскальний простір, фіскальна політика, структурно-функціональна модель, податково-бюджетне регулювання.

Одним із основних інструментів макрорегулювання є фіскальна політика, під якою розуміють політику держави щодо змін у системі оподаткування та урядових витатках¹. Основними її завданнями є згладжування коливань економічного циклу, забезпечення сталих темпів економічного зростання, досягнення високого рівня зайнятості, зменшення інфляції тощо.

В Україні фіскальна політика має відігравати стимулюючу роль. Зміни у витатках і доходах державного бюджету позначаються на сукупному попиті й через нього впливають на макроекономічні показники. Головним інструментом фіскальної політики є державний бюджет, який об'єднує доходи й витатки в єдиний механізм. Фіскальна політика, що передбачає приблизно однакове збільшення податків і бюджетних витатків, приводить до ефекту збалансованого бюджету.

Фіскальна політика може бути використана для стимулювання економічного зростання. Механізм податково-бюджетного стимулювання включає низку заходів: збільшення обсягу державних витатків на розвиток інвестиційно-інноваційної діяльності, фінансування розвитку пріоритетних галузей економіки на базі вищих технологічних укладів, зменшення податкового навантаження на суб'єктів господарювання тощо.

Потрібно зазначити, що фіскальна політика може бути використана також для стабілізації економіки. Так, у період спаду провадиться стимулююча фіскальна

¹ Загородній А.Г. Фінансово-економічний словник / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк. — К.: Знання, 2007.

політика, коли державні видатки збільшуються, податки знижуються або відбувається поєднання цих процесів. І навпаки, якщо в економіці спостерігається інфляція, то застосовується обмежувальна фіскальна політика, що передбачає зменшення урядових видатків, підвищення податків або, відповідно, поєднання цих процесів. Таким чином, фіскальна політика включає низку заходів, спрямованих на запобігання і згладжування небажаних коливань сукупного попиту.

Для аналізу бюджетної політики Світовий банк² використовує поняття фіскального простору, під яким розуміють різницю між фактичним первинним балансом бюджету й первинним балансом бюджету, достатнім для стабілізації розміру державного боргу на довгострокову перспективу. Позитивна різниця свідчить про те, що фіскальний простір є потенційним джерелом для збільшення видатків або для зниження податків. Фактично фіскальний простір — це можливість уряду підвищувати або знижувати податки (і, відповідно, збільшувати або скорочувати видатки) без порушення стабільності фінансового стану держави. Для цього потрібно, щоб первинний профіцит бюджету відповідав стабільному коефіцієнту державного боргу протягом тривалого періоду часу³.

У широкому розумінні поняття “фіскальний простір” можна визначити як здатність уряду забезпечити додаткові ресурси для соціально-економічного розвитку країни. Тобто, якщо уряд передбачає виділити додаткові фінансові ресурси на обґрунтовані державні витрати, для цього необхідно мати або створювати відповідний фіскальний простір.

Із нашого погляду, фіскальний простір — це обсяг бюджетних коштів, сформований узгодженими заходами бюджетно-податкової політики, який може використовуватися урядом для цілей економічного зростання і структурної перебудови шляхом реалізації важливих для національної економіки інвестиційних проектів.

Для визначення послідовності процесу формування й оцінки впливу сформованого фіскального простору на економічне зростання країни розглянемо відповідну структурно-функціональну модель, подану на рис. 1.

В основу побудови моделі покладено розгляд двох різновидів механізму такого впливу на економіку — з боку пропозиції та з боку попиту. У першому випадку йдеться про податкову складову фіскальної політики: обсяги податкового навантаження на економіку в цілому, види податків, розмір ставок оподаткування.

² Налогово-бюджетная политика и экономический рост. Уроки для Восточной Европы и Центральной Азии / Под ред. Ш. Грей, Т. Лейн, А. Варудакиса. — Вашингтон: Всемирный банк, 2007. — 391 с.

³ Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. Звіт Світового банку від 14 вересня 2006 р.: [Електр. ресурс]. — http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/11/15/000310607_20061115170202/Rendered/PDF/366710UKRAINIAN0UA0PFR.pdf.

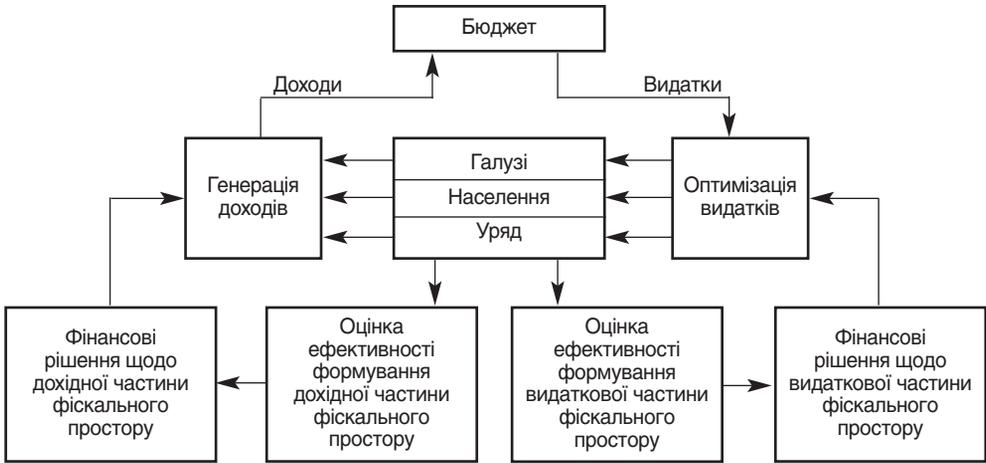


Рис. 1. Структурно-функціональна модель формування фискального простору

В цілому посилення податкового навантаження негативно впливає на економічне зростання. Потрібно зауважити, що різні інструменти фискальної політики можуть мати різний ступінь впливу на економіку загалом і окремих суб'єктів господарювання зокрема.

Найбільший негативний вплив на розподіл ресурсів і, відповідно, на економічне зростання мають прямі податки, знижуючи його ефективність. Водночас непрямі податки здійснюють менший негативний вплив, при цьому за певних умов підвищення їх частки може мати позитивний ефект. Хоча прямі податки знижують ефективність функціонування економіки більшою мірою, ніж непрямі, вони виконують інші важливі завдання податкової політики.

Крім прямої дії податки опосередковано можуть справляти позитивний вплив на зростання економіки. Це відбувається тоді, коли доходи державного бюджету використовуються для фінансування ефективних витратків. Іншими словами, відбувається позитивний вплив на економіку вже за рахунок іншого передавального механізму, а саме через сукупний попит. Так, у загальному випадку, збільшення витратків держави приводить до збільшення кінцевого попиту і, відповідно, стимулює розвиток економіки.

Водночас можна припустити, що не всі види витратків чинять рівноцінний позитивний вплив на зростання економіки. Так, можна виділити низку витратків, які мають найбільший позитивний вплив на економічне зростання й безпосередньо на виробничу функцію — це так звані продуктивні витатки. Згідно з дослідженнями максимально позитивний ефект на економічний розвиток мають витатки інвестиційного характеру, при цьому інвестиції розуміються в широкому сенсі: до них належать інвестиції в основний капітал, у людський капітал (освітня галузь, охорона здоров'я). Видатками, що справляють менший вплив на зростання економіки, є витатки

споживчого й соціального характеру. Ці види віднесемо до непродуктивних видатків. З їх допомогою, насамперед видатків соціального характеру, здійснюється перерозподіл доходів у економіці й досягається вирівнювання добробуту різних верств населення.

Важливим аспектом у вищезазначеному механізмі впливу фіскальної політики на економічне зростання країни є те, що дія цих видатків різнонаправлена. Можна виділити чотири основні варіанти комбінування податків та видатків, і в кожному випадку результуючий вплив на економічний розвиток слід аналізувати окремо. Так, фінансування продуктивних видатків за рахунок непрямих податків має позитивно впливати на економічне зростання. Протилежний варіант — комбінація непродуктивних видатків і прямих податків — справлятиме негативний вплив на економіку. У решті випадків вплив фіскальної політики на економічне зростання чітко не простежується й може бути як позитивним, так і негативним.

У процесі пошуку раціонального варіанта формування фіскального простору необхідно досліджувати вплив різних видів податків на зростання економіки як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях. При цьому зазначимо, що фіскальний вплив на розвиток економіки може бути не лише стимулюючим, а і стримуючим.

Потужним засобом стимулювання підприємницької діяльності є встановлення низької ставки податку на прибуток підприємств (з 1 січня 2014 р. — 16 %). Її зниження стимулюватиме не лише галузі, які створюють новітні технології та машини, а й галузі, що їх використовують, адже нововведення тоді дають макроекономічний ефект, коли знаходять найширше застосування.

Міжнародна конкуренція за мобільні фактори виробництва — працю й капітал — зумовила розвиток податкових систем багатьох країн у напрямі перенесення податкового навантаження із зазначених факторів виробництва на споживання і природні ресурси. Чим менші податки на доходи, тим інтенсивніша економічна діяльність, чим вищі податки на ресурси, тим сильніші стимули для використання досягнень НТП для економічного й раціонального використання праці, капіталу, природних ресурсів, а отже, і захисту довкілля. Підвищення податків на природні ресурси слугує заходом, що перешкоджає спекулятивній торгівлі цими активами і сприяє бережливому ставленню до національного багатства.

Суперечливий вплив на економічне зростання може мати зниження єдиного соціального внеску. З одного боку, це стимулює виведення доходів з “тіні”, з другого боку, не спонукає до зниження трудомісткості виробництва, його автоматизації.

При виборі галузей, для яких розглядаються варіанти зміни структури і ставок податків, можуть бути використані такі критерії: існуюче податкове навантаження стримує/просуває розвиток галузі; галузь у перспективі може стати конкурентоспроможною й високотехнологічною або неконкурентоспроможною; отримання ефекту не потребує великих витрат; розвиток галузі сприяє розв’язанню проблеми зайнятості населення.

Процес пошуку кінцевого рішення з формування фіскального простору має ітераційний характер, результатом якого повинен стати оптимізований варіант розподілу податкових пільг і видатків державного бюджету між окремими галузями для досягнення ефекту максимізації темпів економічного зростання країни.

Запропонована модель формування й оцінки фіскального простору може бути застосована у процесі науково-методичного обґрунтування рішень щодо реформування податкової системи, а також для пошуку поточних рішень щодо стабілізації і зростання економіки. Розширення фіскального простору можна забезпечити за рахунок збільшення податкової бази, доходів від приватизації, інвестицій, запозичень і грантів, з одного боку, та за рахунок оптимізації капітальних видатків, видатків розвитку, державних кредитів — з другого.

Одними зі складових формування фіскального простору є видатки розвитку, кредити й податкові пільги. Розглянемо структуру видатків розвитку державного бюджету України за функціональною класифікацією (табл. 1).

Таблиця 1. Структура видатків розвитку державного бюджету України за функціональною класифікацією, %

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Разом	100	100	100	100	100	100
Загальнодержавні функції	8,78	7,75	6,73	6,16	8,41	6,90
Оборона	7,15	3,74	5,07	6,02	4,39	3,30
Громадський порядок, безпека та судова влада	4,52	3,31	3,89	4,76	5,03	3,80
Економічна діяльність	55,87	58,40	56,37	59,43	67,38	61,30
Охорона навколишнього природного середовища	2,29	2,42	2,30	2,42	2,70	2,40
Житлово-комунальне господарство	0,51	0,57	1,56	0,77	0,74	1,80
Охорона здоров'я	3,31	2,62	4,24	3,04	2,15	2,80
Духовний та фізичний розвиток	1,33	0,89	1,10	1,44	2,97	5,80
Освіта	5,17	4,12	3,33	3,37	3,80	4,00
Соціальний захист і соціальне забезпечення	6,41	5,14	3,98	2,51	1,31	2,40
Міжбюджетні трансферти	4,65	11,03	11,44	10,09	1,12	5,40

Джерело: складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” (<http://www.ndfi.minfin.gov.ua>).

Дані табл. 1 свідчать, що основна частина видатків розвитку припадає на видатки за назвою “Економічна діяльність”. Видатки розвитку державного бюджету України на економічну діяльність подано в табл. 2.

Як видно з даних табл. 2, основну частину видатків розвитку на економічну діяльність становлять видатки на: 1) сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство; 2) паливно-енергетичний комплекс; 3) транспорт. Зокрема, у 2009 р. видатки розвитку за цими напрямками становили більше, ніж 88 % у видатках на економічну діяльність.

Таблиця 2. Показники видатків розвитку державного бюджету України на економічну діяльність, млн грн

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Загалом	11 474,12	16 982,36	25 304,99	32 740,87	22 086,52	27 152,70
Загальна економічна, торговельна і трудова діяльність	62,23	72,66	80,26	62,90	24,55	23,60
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	3 193,50	4 560,19	5 425,13	6 126,34	2 398,17	2 725,0
Паливно-енергетичний комплекс	3 735,32	4 971,47	7 082,70	15 251,06	11 810,82	11 889,90
Інші види промисловості та будівництво,	355,70	547,35	1 054,94	587,81	570,71	593,50
у т. ч. будівництво	0,97	0,98	6,41	12,31	0,09	5,10
Транспорт	3 308,33	5 968,69	10 452,67	9 019,17	5 231,09	9 370,70
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	10,59	8,89	27,03	15,21	46,18	5,60
Інші галузі економіки	160,68	159,98	161,83	318,82	969,17	1 318,30
Дослідження і розробки в галузях економіки	573,86	657,75	954,05	1 287,61	1 030,84	1 139,40
Інша економічна діяльність	73,88	35,34	66,36	71,91	4,96	86,70

Джерело: складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” (<http://www.ndfi.minfin.gov.ua>).

Проаналізуємо обсяги і структуру втрат державного бюджету від пільгового оподаткування (табл. 3).

Аналіз даних табл. 3 показує, що основну частину втрат становлять втрати, пов'язані з пільговим оподаткуванням у сільському господарстві, паливно-енергетичному комплексі (ПЕК) і на транспорті.

Надзвичайно важливими для розвитку фіскального простору є інвестиції в основний капітал. Основна їх частина спрямована у сферу охорони здоров'я та соціальний захист і соціальне забезпечення. Крім того, для підвищення ефективності використання фіскального простору важливо реалізовувати інвестиційні проекти для високорентабельних напрямів соціально-економічного розвитку, до яких належать, наприклад, будівництво й діяльність у сфері інформатизації.

Змоделюємо економічний вплив фіскального простору на виробництво ВВП, тобто встановимо регресійну залежність кількісних взаємозв'язків між ВДВ (валовою доданою вартістю конкретної галузі) та обсягом бюджетних видатків розвитку, обсягом кредитів, пільговим оподаткуванням. Основними видами економічної діяльності щодо вкладення ресурсів фіскального простору є сільське господарство, транспорт і ПЕК.

Побудуємо регресійну модель залежності ВДВ сільського господарства від пільгового оподаткування й видатків розвитку (табл. 4).

Таблиця 3. Втрати державного бюджету внаслідок пільгового оподаткування за основними статтями КВЕД, млн грн

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Сума втрат бюджету внаслідок пільгового оподаткування	12 076,55	13 275,09	17 021,54	22 262,30	27 507,41	36 133,0
Сільське господарство, мисливство та пов'язані з ними послуги	1 671,03	2 190,37	3 177,32	4 127,39	7 714,26	11 197,50
Добування вугілля, лігніту й торфу	41,04	63,86	68,14	76,44	1 567,58	96,20
Добування сирої нафти і природного газу	1 664,27	116,45	54,97	92,92	155,36	153,40
Виробництво харчових продуктів, напоїв	1 015,75	1 283,91	2 270,55	2 790,55	1 554,25	2 457,80
Торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	1 852,69	1 439,49	1 979,08	2 986,52	4 186,47	4 548,60
Транспорт	986,29	2 030,51	2 926,55	3 979,96	3 292,47	5 569,90
Освіта	499,24	743,03	1 019,77	1 345,12	1 539,51	1 736,0
Будівництво	140,49	88,24	80,79	163,09	175,37	148,30
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	115,08	198,81	271,26	358,32	445,71	548,30
Діяльність у сфері інформатизації	4,32	6,14	9,25	8,52	7,97	18,90

Джерело: складено за даними Державної податкової служби України (<http://www.sta.gov.ua>).

Таблиця 4. Показники для виявлення залежності ВДВ сільського господарства від видатків розвитку й податкових пільг, млн грн

Рік	ВДВ	Видатки розвитку	Податкові пільги
2005	40 542	3 193,51	1 671,03
2006	41 006	4 560,19	2 190,37
2007	47 417	5 425,14	3 177,32
2008	65 148	6 126,35	4 127,39
2009	65 758	2 398,17	7 714,26
2010	78 963	2 724,96	11 197,47

Джерело: складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" (<http://www.ndfi.minfin.gov.ua>) та Державної податкової служби України (<http://www.sta.gov.ua>).

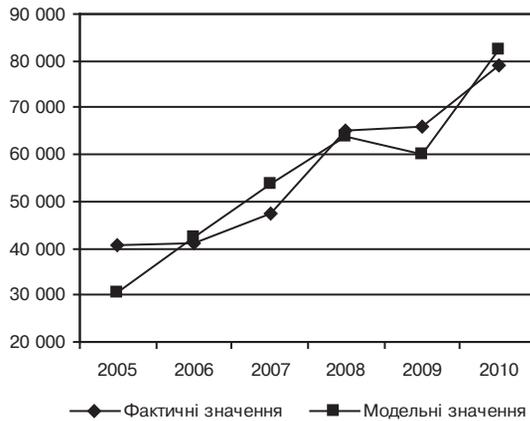
Проведене дослідження дало змогу отримати регресійне рівняння, яке має вигляд:

$$Y = 6,56x_1 + 5,77x_2.$$

Коефіцієнти попарної кореляції свідчать, що модель є немультиколінеарною (адже тіснота зв'язку між факторами є нижчою, ніж коефіцієнт кореляції моделі), коректною, адже значущість F -критерію становить 0,05 %, коефіцієнт детермінації $R^2 = 0,99$.

Характер функціональної залежності двох факторів — витатків розвитку й пільгового оподаткування — з ВДВ галузі сільського господарства, мисливства та пов’язаних з ними послуг відображає позитивну пряму залежність між обсягами зазначених змінних. А саме, збільшення витатків розвитку й податкових пільг водночас у галузі сільського господарства, мисливства та пов’язаних з ними послуг на одиницю спричиняє приріст ВДВ на 6,56 і 5,77 од. відповідно.

Порівнюючи модельні й фактичні значення ВДВ сільського господарства, мисливства та пов’язаних з ними послуг, отримуємо графік (рис. 2):



Джерело: складено автором.

Рис. 2. Залежність ВДВ сільського господарства від пільгового оподаткування й витатків розвитку, млн грн

Побудуємо регресійну модель залежності ВДВ транспортної галузі від пільгового оподаткування й витатків розвитку (табл. 5).

Таблиця 5. Показники для виявлення залежності ВДВ транспортної галузі від витатків розвитку й податкових пільг, млн грн

Рік	ВДВ	Витатки розвитку	Податкові пільги
2005	47 435	3 308,33	986,2879
2006	56 053	5 968,69	2 030,511
2007	70 063	10 452,67	2 926,545
2008	87 078	9 019,176	3 979,962
2009	97 050	5 231,096	3 292,466
2010	122 468	9 370,744	5 569,915

Джерело: складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” (<http://www.ndfi.minfin.gov.ua>) та Державної податкової служби України (<http://www.sta.gov.ua>).

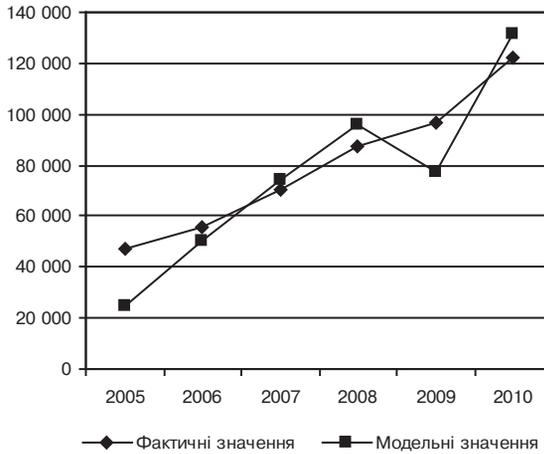
Моделювання надає можливість отримати регресійне рівняння, яке має вигляд:

$$Y = 0,9878x_1 + 21,92x_2.$$

Модель є немультиколінеарною, коректною, адже значущість F -критерію становить 0,27 %, коефіцієнт детермінації $R^2 = 0,97$.

Характер функціональної залежності в галузі транспорту вказує на позитивну пряму залежність між розмірами видатків розвитку, податковими пільгами і ВДВ, а саме збільшення видатків розвитку й податкових пільг у галузі транспорту на одиницю спричиняє приріст ВДВ на 0,98 і 21,92 од. відповідно.

Порівнюючи модельні й фактичні значення ВДВ, отримуємо графік (рис. 3):



Джерело: складено автором.

Рис. 3. Залежність ВДВ транспортної галузі від пільгового оподаткування й видатків розвитку, млн грн

Побудуємо регресійну модель залежності ВДВ паливно-енергетичного комплексу від пільгового оподаткування й видатків розвитку (табл. 6).

Таблиця 6. Показники для виявлення залежності ВДВ ПЕК від видатків розвитку й податкових пільг, млн грн

Рік	ВДВ	Видатки розвитку	Податкові пільги
2005	33 108	3 735,32	1 705,31
2006	40 674	4 971,47	180,30
2007	54 940	7 082,70	123,11
2008	83 137	15 251,07	169,36
2009	72 480	11 810,82	1 722,92
2010	99 487	11 889,91	249,64

Джерело: складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” (<http://www.ndfi.minfin.gov.ua>) та Державної податкової служби України (<http://www.sta.gov.ua>).

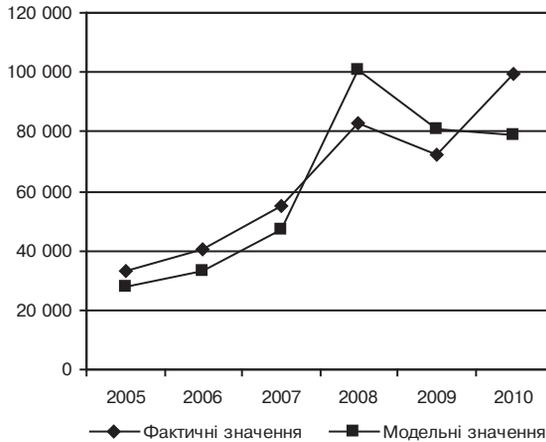
Отримаємо таке регресійне рівняння:

$$Y = 6,58x_1 + 1,72x_2.$$

Модель є немультиколінеарною, коректною, адже значущість F -критерію становить 0,42 %, коефіцієнт детермінації $R^2 = 0,97$.

Характер функціональної залежності в галузі ПЕК вказує на позитивну пряму залежність між розмірами видатків розвитку, податковими пільгами і ВДВ, а саме збільшення видатків розвитку й податкових пільг у галузі ПЕК на одиницю спричиняє приріст ВДВ на 6,58 і 1,72 од. відповідно.

Порівнюючи модельні й фактичні значення ВДВ, отримуємо графік (рис. 4):



Джерело: складено автором.

Рис. 4. Залежність ВДВ ПЕК від пільгового оподаткування й видатків розвитку, млн грн

Зазначимо, що при моделюванні залежностей ВДВ сільського господарства, транспорту чи ПЕК і однієї зі складових фіскального простору (або видатків розвитку, або податкових втрат) отримані модельні значення є менш точними. Це означає, що разом видатки розвитку й податкові пільги мають більший вплив на формування ВДВ відповідної галузі, ніж кожен виокремлений фактор.

Здійснимо аналіз впливу видатків розвитку й податкових пільг на виробництво ВДВ сільського господарства, ПЕК і транспорту, тобто з'ясуємо на скільки зростуть обсяги ВДВ відповідних галузей, якщо збільшити їхні видатки розвитку й податкові пільги на 1 % (табл. 7).

Із табл. 7 випливає, що збільшення видатків розвитку й податкових пільг на 1 % у сільському господарстві, ПЕК і на транспорті спричиняє приріст ВДВ у середньому за останні роки на 0,98, 0,91 і 0,93 % відповідно. Як підсумок, зазначимо, що стимулювання сільськогосподарської галузі є найефективнішим, менш ефективно використовуються видатки розвитку й податкові пільги в ПЕК і транспортній галузі.

Таким чином, для підвищення ефективності використання фіскального простору важливо реалізовувати інвестиційні проекти для високорентабельних напрямів соціально-економічного розвитку. Видатки розвитку й податкові пільги необхідно спрямовувати в галузі, пов'язані з ростом людського капіталу (інформатизацію,

Таблиця 7. Приріст ВДВ сільського господарства, ПЕК і транспорту при збільшенні обсягу відповідних витатків розвитку й податкових пільг на 1 % кожної галузі, %

Рік	Сільське господарство	Транспорт і зв'язок	ПЕК
2005	0,75	0,52	0,83
2006	1,04	0,90	0,81
2007	1,14	1,06	0,85
2008	0,98	1,10	1,21
2009	0,92	0,80	1,11
2010	1,04	1,07	0,79

Джерело: складено автором.

фундаментальні чи прикладні дослідження, житлово-комунальне господарство (без субсидій), будівництво, освіту, охорону здоров'я тощо).

Зусилля щодо вдосконалення фіскального простору на одному рівні можуть спричинити фіскальні навантаження на інший рівень. Відсутність координаційних механізмів здатна обмежити спроможність уряду реалізувати виважену макроекономічну політику в рамках податково-бюджетного регулювання.

Фіскальний простір є й залишається важливим джерелом створення резервних фондів для майбутніх інвестицій і компенсацій майбутніх зобов'язань. Принципи ефективного фінансового управління й бюджетного регулювання, що впливають на формування фіскального простору, сприяють економічній стабільності, підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної економіки, і виважені заходи щодо вдосконалення фіскального простору можуть посилити стимули й поліпшити результати економічної діяльності.