

**Островецький В. І.,**

*завідувач відділу доходів бюджету*

*Науково-дослідного фінансового інституту*

*при Міністерстві фінансів України*

## **ОБҐРУНТУВАННЯ ЗАХОДІВ БЮДЖЕТНОЇ ТА ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ**

Бюджетна політика відіграє ключову роль у системі заходів фінансової політики кожної країни світу. Вона впливає на зміни сукупного попиту та пропозиції товарів (робіт, послуг), визначає обсяги та напрями перерозподілу ВВП через бюджетну систему, стан платіжного балансу, рівень державного боргу, темпи інфляції та економічного росту, змінюючи тим самим поведінку всіх суб'єктів господарювання. В свою чергу, саме за результатами господарської діяльності таких суб'єктів, їх підприємницької та інвестиційної активності, станом виконання ними розрахунків з бюджетом і визначаються фінансові можливості держави. В науковій літературі виділяють декілька основних складових бюджетної політики, зокрема, політику у сфері державних видатків, державних доходів, державного боргу та бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин. Кожна сфера бюджетної політики реалізується через бюджет держави та з притаманними їй особливостями впливає на економічну ситуацію в країні.

Майкл П. Девере, розглядаючи питання економіки податкової політики, відмічає, що основними її завданнями є визначення податкової бази та розмірів ставок оподаткування<sup>1</sup>. Деякі автори саме ці показники вважають головними елементами механізму обчислення доходів бюджету, зазначаючи, що від рівня визначеності цих двох елементів залежить рівень обґрунтованості планових сум податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які формують дохідну частину бюджету на перспективу<sup>2</sup>. Отже, питання бюджетної політики (щодо формування дохідної частини бюджету держави), податкової політики та економічного зростання тісно переплітаються між собою. Це пояснюється тим, що зміна окремих елементів податкової системи прямо впливає на динаміку доходів бюджету майбутніх бюджетних періодів, змінюючи пропорції перерозподілу ВВП через бюджетну систему. В той же час особливості податкової політики у короткостроковому періоді можуть обумовлюватися як зростаючими потребами держави у доходах бюджету для підвищення рівня державних видатків, так і необхідністю стимулювання економічного зростання шляхом зміни окремих елементів національної податкової системи.

Питанням бюджетної та податкової політики, а також напрямам їх удосконалення, зокрема з метою стимулювання економічного зростання, присвячені праці багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених. Серед них М. Девере, Дж. Стігліц, В. Танзі, А. Б. Паскачов, Ф. К. Садигов, Р. А. Саакян, В. Ф. Беседін, О. Д. Василик, В. Л. Андрущенко, В. П. Вишневський, О. Д. Данілов, Т. І. Єфименко, В. П. Кудряшов, І. О. Луніна, І. О. Лютий,

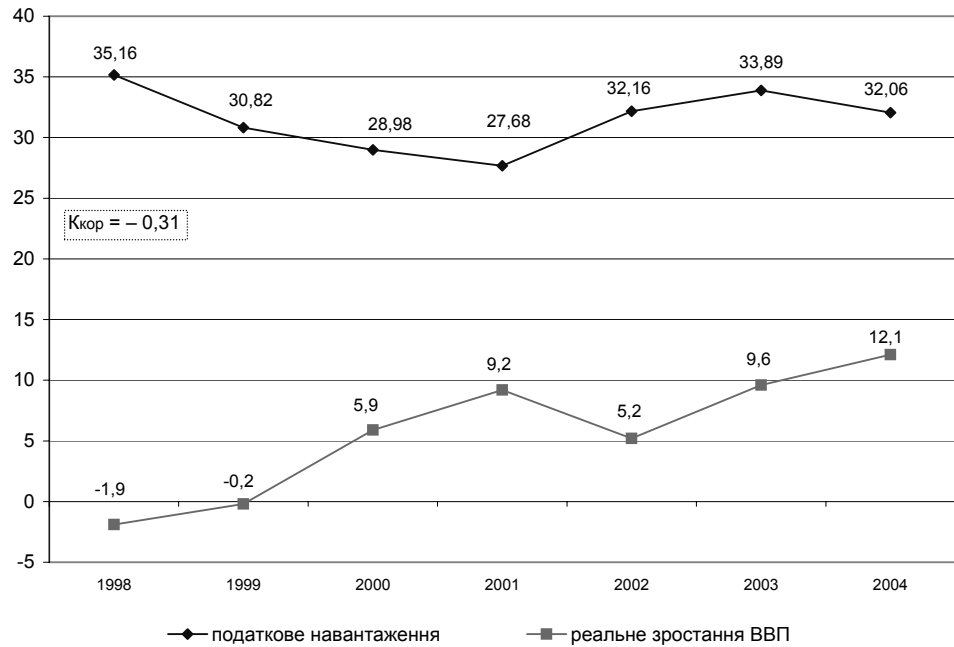
П. В. Мельник, Ц. Г. Огонь, С. В. Онишко, В. М. Опарін, К. В. Павлюк, А. М. Соколовська, Л. Л. Тарангул, В. М. Федосов, І. Я. Чугунов, Л. М. Шабліста та ін. У роботах цих авторів розглядаються підходи до комплексного розв'язання проблем, що стосуються функціонування бюджетної та податкової систем, забезпечення наукового обґрунтування бюджетної та податкової політики, визначення їх місця та ролі у системі заходів загальної фінансової політики держави.

Багатьма вченими визнається, що будь-які податки позначаються на поведінці суб'єктів господарської діяльності<sup>3</sup>. На думку окремих авторів, податок впливає на фінансовий стан споживачів двома способами: прямо – через передачу фінансових ресурсів від платника на користь органів державного управління та опосередковано – через підвищення споживчих цін<sup>4</sup>. Окремі види податків мають різний ступень впливу на поведінку суб'єктів господарської діяльності. До податків, що мають незначний вплив на економічну поведінку, відносять податки на споживання (ПДВ, акцизи, податки з продажу). Вважається, що оподаткування споживання із широкою базою не вносить суттєвих змін у відносні ціни та стимулює накопичення фізичного та людського капіталу<sup>5</sup>. Податки на доходи, в тому числі податок на прибуток підприємств та податок з доходів фізичних осіб, знижують ефективність економіки більшою мірою, ніж податки на споживання.

Традиційно роль держави у регулюванні економічних процесів характеризується співвідношенням доходів (або видатків) бюджету держави і валового внутрішнього продукту (ВВП). Вважається, що чим вище ці співвідношення, тим більшим є вплив держави на економіку країни. Згідно із прийнятою для міжнародних порівнянь практикою, відношення суми сплачених податків, включаючи обов'язкові відрахування до державних соціальних фондів, до ВВП у ринкових цінах (тобто до документально підтвердженої вартості виробництва товарів і послуг в середині країни) називається податковим коефіцієнтом (*tax ratio*)<sup>6</sup>. Більшість вчених визнають залежність між рівнем податкового навантаження на економіку та зростанням ВВП, однак вважається, що ця залежність не має закономірного характеру<sup>7</sup>. За теорією, висунутою А. Лаффером, при підвищенні ставок оподаткування сума податкових надходжень до бюджету зростає до певної величини, а потім знижується внаслідок спаду виробництва та зростання тіньового сектора економіки. Ця теорія має графічне зображення, яке називається кривою Лаффера. Вважається, що крива Лаффера є найбільш наочною ілюстрацією основних положень теорії економіки пропозиції. Ідея, покладена в основу кривої Лаффера, полягає в тому, що за нульової та стопроцентної ставок усередненого сукупного податку (УСП) податкові надходження до державного бюджету дорівнюють нулю, а на деякій точці значень ставки УСП (саме ця точка називається точкою Лаффера), яка перебуває між нулем і 100 %, ці надходження досягають свого максимального значення<sup>8</sup>. Як відмічає І. Я. Чугунов, від оптимальності визначення величини податкового навантаження залежить обсяг фінансових ресурсів для виконання державою і органами місцевого самоврядування відповідних соціально-економічних функцій, а також темпи економічного зростання у державі та регіонах. Це,

на його думку, обумовлює актуальність проблеми впливу податкового навантаження на дохідну частину бюджету та економічний розвиток держави і адміністративно-територіальних одиниць<sup>9</sup>.

Користуючись методологією розрахунку податкового коефіцієнта, запропонованою А. М. Соколовською, В. П. Вишневським та Л. М. Шаблицтою, було розраховано значення податкового навантаження на економіку України у 2004 р. Як видно з рис. 1, існує нелінійна обернена залежність між значенням податкового навантаження на економіку України та реальним зростанням ВВП. Коефіцієнт кореляції між масивами даних на часовому інтервалі з 1998 по 2004 р. має від'ємне значення і дорівнює  $(-0,31)$ . Винятком із загальної тенденції є 2003 р. Одним з пояснень цього може бути призупинення темпів зростання податкового боргу протягом 2003 р. та підвищення платіжної дисципліни платників податків.



**Рис. 1. Динаміка податкового навантаження на економіку України та реального зростання ВВП, %**

Як показано на рис. 2, подібні тенденції відмічаються починаючи з 1998 р. до 9-го місяця 2005 р. включно (див. рис. 1). Зростання частки податкових надходжень та доходів зведеного бюджету України у ВВП супроводжується уповільненням темпів реального зростання ВВП. Із загальної тенденції знов-таки виділяється 2003-й р., у якому одночасно зросли як частка податкових надходжень та доходів зведеного бюджету у ВВП, так і його (ВВП) фізичний обсяг.

За підсумками виконання 9-ти місяців 2005 р. частка доходів зведеного бюджету України у ВВП порівняно із 2004 р. зросла на 6,5 % і дорівнювала 32,8 %. Частка податкових надходжень зведеного бюджету у ВВП збільши-

лася на 5,7 %. Ці процеси супроводжувалися різким уповільненням темпів зростання реального ВВП. За 9 місяців 2005 р. у порівнянні із відповідним періодом 2004 р. темп росту реального ВВП становив 2,8 %. Разом з тим за підсумками 2004 р. в Україні відмічалось рекордне – 12,1 % зростання ВВП від моменту останньої грошової реформи 1996 р.

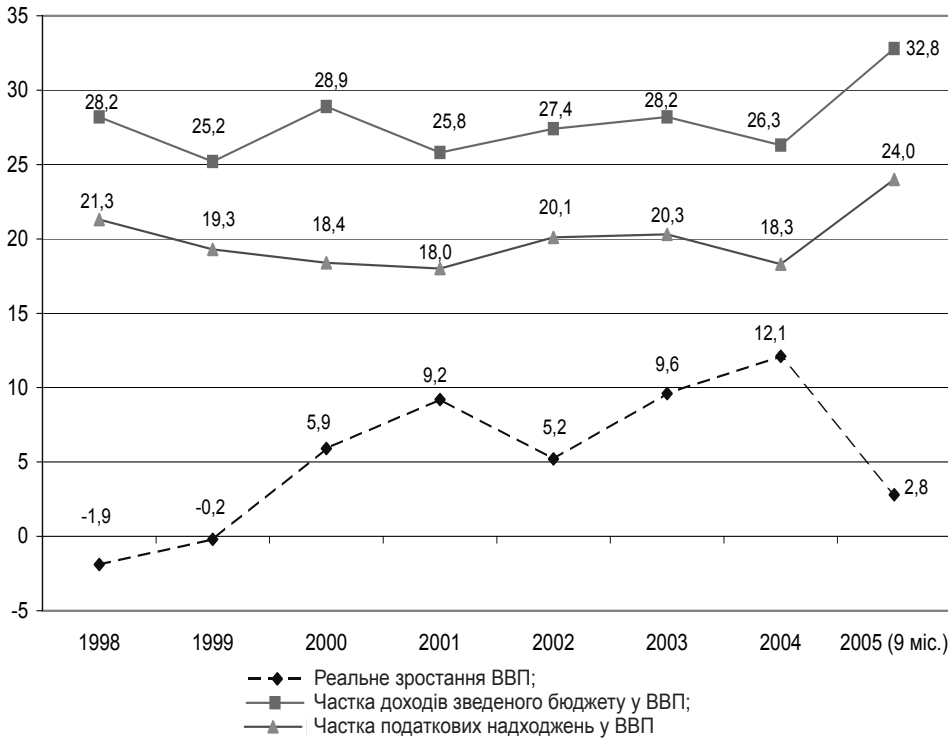


Рис. 2. Динаміка реального зростання ВВП та частки доходів зведеного бюджету і податкових надходжень у ВВП, %

Слід відмітити, що фактор зростання податкового навантаження не є визначальним щодо прискорення темпів зростання реального ВВП, оскільки збільшення фізичних обсягів національного виробництва обумовлюється низкою інших факторів, у тому числі бюджетною політикою у сфері видатків, державного боргу та міжбюджетних відносин, грошово-кредитною, валютною та ціновою політикою. Однак наявність оберненої залежності між податковим навантаженням на економіку та темпами фізичного приросту ВВП дає можливість відносити показник податкового навантаження до категорії чинників, що стимулюють темпи економічного зростання.

В результаті аналізу щільності зв'язків між податковим навантаженням на економіку, часткою податкових надходжень і доходів зведеного бюджету у ВВП та реальним його (ВВП) зростанням було встановлено, що показник податкового навантаження тісніше пов'язаний із реальним зростанням ВВП, ніж частка доходів зведеного бюджету України. Коефіцієнти кореляції частки податкових надходжень і доходів зведеного бюджету у ВВП та реального зростання ВВП представлені в таблиці. Так, у період 1998–2004 рр.

коефіцієнт податкового навантаження, розрахований за методологією А. М. Соколовської, мав значення  $(-0,31)$ , в той час як для частки доходів зведеного бюджету у ВВП він дорівнював  $(-0,06)$ , що є свідченням відсутності залежності між цими двома змінними.

Таблиця

**Коефіцієнт кореляції реального зростання ВВП та частки податкових надходжень і доходів зведеного бюджету у ВВП**

Показник	1998–2004	1998–2005 (9 міс.)
Коефіцієнт кореляції реального зростання ВВП та частки у ВВП:		
– доходів бюджету	–0,06	–0,21
– податкових надходжень, у тому числі:	–0,59	–0,50
• податку на прибуток підприємств	–0,54	–0,57
• податку з доходів фізичних осіб	0,55	0,53
• ПДВ	–0,97	–0,78
• акцизного збору	0,63	0,45
– неподаткових надходжень	0,88	0,72
– інших платежів до бюджету	–0,85	–0,74

Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України

Коефіцієнт кореляції між часткою податкових надходжень у ВВП та його реальним (ВВП) зростанням  $(-0,59)$ , що розрахований для інтервалу 1998 – 2004 рр., значно нижче за показник для податкового навантаження (див. рис. 1). Ці спостереження обумовили необхідність проведення відповідних розрахунків для окремих статей доходів зведеного бюджету України (див. таблицю).

Аналіз наукової літератури та статистичної інформації, зокрема даних щодо суттєвого уповільнення темпів зростання реального ВВП у 2005 р. порівняно із 2004 р., дає підстави вважати, що для стимулювання зростання економіки України можна застосовувати заходи податкової політики, спрямовані на зменшення податкового навантаження. Наприклад, списання та реструктуризація податкової заборгованості; надання податкових пільг платникам податків за галузевою, територіальною та професійною ознаками, зниження ставок оподаткування. Серед перерахованих основних способів зменшення податкового навантаження на економіку України найбільш доцільним та економічно обґрунтованим є зниження ставок оподаткування. Цей спосіб дозволяє уникнути дискримінації платників податків, що виникає при списанні та реструктуризації податкового боргу, а також при наданні пільг в оподаткуванні. Одночасно такий підхід надає можливість забезпечити відносну рівномірність розподілу податкового тягаря між платниками податку за наслідками реформи і тому є більш справедливим та економічно обґрунтованим.

Найбільш прийнятним для означених цілей є ПДВ. На переконання багатьох фахівців, ставка податку в розмірі 20 %, що передбачено чинним законодавством, є надвеликою і потребує перегляду у бік зменшення. Крім того, виходячи з розрахунків, представлених у таблиці, коефіцієнт кореляції частки ПДВ у ВВП із реальним зростанням ВВП має найбільше від'ємне значення ( $-0,78$ ) за підсумками 9-ти місяців 2005 р. При цьому знижувати необхідно стандартну ставку оподаткування ПДВ, не вводячи додаткових, знижених ставок. Такий підхід дає змогу забезпечити відносну рівномірність зниження податкового навантаження на економіку України практично за всіма видами економічної діяльності. Крім того, зниження ставки оподаткування ПДВ можна розглядати як спосіб утримання зростання індексу споживчих цін, а відповідно і зменшення інфляційної складової зростання ВВП в Україні.

В той же час, якщо в результаті зниження ставки оподаткування ПДВ темпи зростання відносних цін суттєво не змінюватимуться, це буде означати, що у виробників товарів (робіт, послуг) з'являться додаткові фінансові ресурси, які використовуватимуться на погашення заборгованості, в тому числі перед бюджетом, підвищення заробітної плати, на інвестиції тощо. В будь-якому випадку це покращить економічну ситуацію в Україні та сприятиме її стабілізації. У разі зниження ціни реалізації товарів (робіт, послуг) можна очікувати зростання попиту населення, який, за таких умов, задовольнятиметься зростаючими обсягами виробництва. Однак такий розвиток подій виявляється менш вірогідним, ніж описаний вище.

Проте, слід зазначити, що зниження ставки ПДВ неодмінно призведе до зменшення дохідної частини Державного бюджету України. А у разі незабезпечення такої акції компенсаційними заходами зниження ставки ПДВ може потягнути за собою бюджетну та економічну кризи.

Отже, розглядаючи питання доцільності зниження ставки оподаткування ПДВ, необхідно одночасно впроваджувати систему компенсаційних заходів, спрямованих на забезпечення стабільного зростання бюджетних доходів в умовах зниження податкового навантаження. Компенсаційні заходи повинні розроблятися у напрямку уточнення та розширення бази оподаткування, вдосконалення податкового адміністрування та адміністрування неподаткових надходжень, а також шляхом введення податку на нерухоме майно (нерухомість) та підвищення ефективності управління державною власністю.

Ставку оподаткування ПДВ доцільно знизити на 2 %, тобто до 18 %. Втрати Державного бюджету України внаслідок зниження ставки оподаткування ПДВ на 2 %, що обчислені на прикладі планових показників надходжень податку в 2006 р., складають майже 3,5 млрд грн. Цю суму було розраховано таким чином:

1. Прогнозні надходження ПДВ на 2006 р., обчислені Міністерством фінансів України за ставкою 20 %, визначені у сумі 38 958,7 млн грн, з них: 12 730,6 млн грн – ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням сум бюджетного відшкодування – 16 487 млн грн; 26 228,1 млн грн – ПДВ із ввезених на митну територію України товарів<sup>10</sup>. Отже, обсяг втрат

доходів бюджету, обчислений прямим рахунком, становить 3 896 млн грн. Розраховано за формулою:

$$\Delta P_{\text{пдв}} = P_{\text{пдв}} / C_{\text{пдв}} \cdot \Delta C_{\text{пдв}}, \quad (1)$$

де:  $\Delta P_{\text{пдв}}$  – обсяг втрат доходів державного бюджету із розрахунку на 2006 р. – 3 896 млн грн;

$P_{\text{пдв}}$  – прогнозні надходження ПДВ на 2006 р. – 38 958,7 млн грн, обчислені за ставкою 20 % Міністерством фінансів України;

$C_{\text{пдв}}$  – стандартна ставка ПДВ відповідно до чинного законодавства – 20 %;

$\Delta C_{\text{пдв}}$  – запропонована зміна стандартної ставки ПДВ – 2 %.

2. Втрати державного бюджету можуть зрости внаслідок погашення заявлених до відшкодування сум ПДВ, що розраховані платниками податку за ставкою 20 %. Проте, зважаючи на наміри Уряду України погасити всю прострочену бюджетну заборгованість з відшкодування ПДВ, можна передбачити, що через перехід на знижену ставку оподаткування ПДВ державний бюджет зазнає втрат на відшкодування в сумі приблизно 120 млн грн. Розраховано за формулами:

$$\Delta ZB_{\text{пдв}} = ZB_{\text{пдв}} / C_{\text{пдв}} \cdot \Delta C_{\text{пдв}}, \quad (2)$$

$$\Delta P'_{\text{пдв}} = \Delta ZB_{\text{пдв}} \cdot t_{\text{зв}}, \quad (3)$$

де  $ZB_{\text{пдв}}$  – середньомісячна сума залишку ПДВ, що підлягає бюджетному відшкодуванню на рахунок платника податку та в рахунок майбутніх платежів ПДВ – 7 000 млн грн;

$\Delta ZB_{\text{пдв}}$  – нагромаджений обсяг залишків відшкодування ПДВ за ставкою 20 %;

$t_{\text{зв}}$  – частина бюджетного періоду (2 міс.: листопад – грудень/12 міс.), за який утворено залишки вимог до відшкодування ПДВ за ставкою 20 %;

$\Delta P'_{\text{пдв}}$  – втрати Державного бюджету України внаслідок відшкодування ПДВ, обчисленого за ставкою 20 % при зниженні ставки ПДВ до 18 %.

3. У результаті зниження ставки оподаткування ПДВ на 2 % можна очікувати зростання пропозиції товарів (робіт, послуг), що пропонуються до реалізації виробниками (імпортерами), шляхом збільшення фізичних обсягів товарів (робіт, послуг) та підвищення ціни їх реалізації. Підвищена пропозиція товарів (робіт, послуг) перетинатиметься зі зростаючим попитом населення. Якщо припустити, що ефектом від зниження ставки ПДВ буде активізація як виробників, так і кінцевих споживачів (головним чином – населення), то наслідком цього може бути відповідне зростання надходжень по податку на додану вартість, що частково компенсують втрати Державного бюджету України через зниження ставки оподаткування ПДВ. У разі підвищення економічної активності можна очікувати зростання обсягів надходжень ПДВ до державного бюджету на 1–1,5 % від обчисленого в умовах діючого законодавства. Розраховано за формулою:

$$\Delta P_{\text{ПДВ}}^1 = P_{\text{ПДВ}} \cdot I_{\text{СП}} / C_{\text{ПДВ}} \cdot C_{\text{ПДВ}}^1, \quad (4)$$

де:  $\Delta P_{\text{ПДВ}}^1$  – додаткові надходження ПДВ внаслідок активізації сукупного попиту населення;

$I_{\text{СП}}$  – індекс зростання сукупного попиту внаслідок зменшення ставки ПДВ до 18 %;

$C_{\text{ПДВ}}^1$  – ставка ПДВ 18 %.

4. Таким чином, система компенсаційних заходів, що має готуватися з метою нейтралізації негативного ефекту від зниження ставки ПДВ для дохідної частини Державного бюджету України, повинна розроблятися з урахуванням забезпечення втрат бюджетних доходів у розмірі 3,5 млрд грн:

$$\Delta P_{\text{ПДВ}}^3 = \Delta P_{\text{ПДВ}} + \Delta P_{\text{ПДВ}}^1 - \Delta P_{\text{ПДВ}}^2, \quad (5)$$

де  $\Delta P_{\text{ПДВ}}^3$  – загальна сума втрат Державного бюджету України у 2006 р. внаслідок зниження ставки ПДВ до 18 %.

Розглядаючи питання щодо параметрів зниження ставки оподаткування, необхідно брати до уваги обсяги можливих втрат бюджетних доходів, які слід очікувати в результаті такого зниження. Якщо застосовувати наведену вище методику розрахунку, то 1 % ставки ПДВ у 2006 р. складає 1,7–1,8 млрд грн бюджетних доходів. Отже, знижуючи ставку податку на 3 %, можна прогнозувати, що бюджетні втрати становитимуть понад 5,0 млрд грн. При цьому видається маловірогідним, що заходи податкової політики зможуть компенсувати такі значні втрати бюджетних доходів. В той же час зменшення ставки оподаткування ПДВ до 19 % може не дати бажаного ефекту одночасного стимулювання економічної активності та стримування інфляції.

Рационально сформований бюджет є основою зміцнення державних фінансів, забезпечення макроекономічної стабілізації та економічного зростання. Бюджет, з одного боку, має відповідати можливостям податкової системи щодо мобілізації необхідних надходжень, з іншого – забезпечувати виконання державою покладених на неї суспільно необхідних функцій, не гальмуючи при цьому підприємницької ініціативи та не виснажуючи податкостпроможності платників<sup>11</sup>. Зважаючи на необхідність збереження обсягу державних видатків, виникає потреба у розробці компенсаційних заходів, спрямованих на забезпечення відповідного рівня доходів бюджету в умовах зниження податкового навантаження. В будь-якому разі з посиленням соціальної складової бюджету та зміщенням акценту бюджетної політики на підвищення державних капітальних вкладень при розробці чергового бюджету неодмінно постане питання щодо забезпечення додаткових джерел фінансування зростаючих вимог головних розпорядників бюджетних коштів. Такі заходи набувають особливої актуальності у разі прийняття рішення щодо зниження ставок оподаткування основних бюджетоутворюючих податків. Серед основних компенсаційних заходів можна виділити: розширення бази оподаткування; введення нових податків та підвищення ставок по вже існуючих; покращання адміністрування чинних податків (зборів, обов'язкових платежів); розвиток неподаткових джерел доходів



бюджету (неподаткові надходження, державні запозичення, приватизація). За цими напрямками мають проводитися подальші наукові дослідження щодо вдосконалення бюджетної і податкової політики та зміцнення державних фінансів України.

<sup>1</sup> *Майкл П. Девере.* Економіка податкової політики: Пер. с англ. – М.: Інформаційно-видавничий дім “Філін””, 2001. – С. 21.

<sup>2</sup> *Хлівний В.* Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – С. 193.

<sup>3</sup> *Стігліц Дж. Е.* Економіка державного сектора: Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – С. 524.

<sup>4</sup> *Хауэлл Зи.* Налогообложение и эффективность // Пособие по налоговой политике. – Вашингтон (округ Колумбия): МВФ, 1995. – С. 31.

<sup>5</sup> *Хулио Эсколано.* Сравнение статистических и межвременных эффектов налогообложения // Пособие по налоговой политике. – Вашингтон (округ Колумбия): МВФ, 1995. – С. 31.

<sup>6</sup> *Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6-ти т. – К.: НДФІ, 2004. – Т. 3. Розвиток системи податків як основи зміцнення державних фінансів. – С. 12.*

<sup>7</sup> *Засади формування бюджетної політики держави / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужников, Л. М. Бабич, А. М. Соколовська; За наук. ред. М. М. Єрмошенка. – К.: НАУ, 2003. – С. 148.*

<sup>8</sup> *Папава В.* Лафферів ефект у посткомуністичній економіці // Економіка України. – 2003. – № 9 (502). – С. 51–59.

<sup>9</sup> *Чугунов І. Я.* Теоретичні основи системи бюджетного регулювання: Навч. посіб. – К.: НДФІ, 2005. – 259 с.

<sup>10</sup> *Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2006 рік”, [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).*

<sup>11</sup> *Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6-ти т. – К.: НДФІ, 2004. – Т. 3. Розвиток системи податків як основи зміцнення державних фінансів. – С. 203.*