

ПРОБЛЕМИ ЗМІСТУ І МЕТОДИКИ ВИКЛАДАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ТЕОРІЇ

Макроекономіка. Підручник

Тетяна Артёмова

Тема 21. ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА

- 21.1. Сутність фіскальної політики
- 21.2. Мультиплікатори державних видатків і податків
- 21.3. Методи здійснення фіскальної політики
 - 21.3.1. Дискреційна фіскальна політика
 - 21.3.2. Дискреційна фіскальна політика у процесі економічного циклу
 - 21.3.3. Недискреційна фіскальна політика
- 21.4. Труднощі реалізації фіскальної політики та її проблеми в перехідній економіці

Література

1. Бутук А.И. Экономическая теория : уч. пособ. – К. : Вікар, 2000.
2. Ивашковский С.Н. Макроэкономика. – М. : Дело, 2000.
3. Курс экономической теории / под ред. А.В. Сидоровича. – М. : ДИС, 1997.
4. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. – М. : ИНФРА, 2009.
5. Фінанси. Бюджет. Податки: національна та міжнародна термінологія : у 3-х т. / за ред. Т.І. Єфименко ; Ін-т світової економіки і міжнародних відносин НАНУ, ДННУ "Академія фінансового управління". – К., 2010.
6. Хейне П. Экономический образ мышления. – М. : "Новости" при участии "Catallaxy", 1991.

21.1. Сутність фіскальної політики

Першочерговим завданням державного сектора є забезпечення сталого розвитку економіки, який, зокрема, може забезпечуватися засобами фінансової політики. *Фіскальна політика* – як заходи уряду щодо зміни державних видатків, оподаткування і стану державного бюджету, спрямовані на забезпечення повної зайнятості і виробництво неінфляційного ВВП, складає основу фінансової політики. Фінансова політика при цьому, крім фіскальної, або бюджетно-податкової, включає монетарну (грошово-кредитну) політику. Фіскальну політику нерідко розуміють широко – як фінансову політику, пов'язану з прагненням держави стабілізувати рівні зайнятості та цін за допомогою зміни державних доходів і видатків.

Уявлення про те, що фіскальна політика має стабілізуючий вплив на практику суспільного господарювання сформувалися в західній економічній науці під впливом кейнсіанства в період Великої депресії 1930-х років. У результаті в розвинених країнах здійснення фіскальної політики було закріплене законодавчо, наприклад, у США – ухваленням Закону про зайнятість (1946) у зв'язку із загостренням безробіття на тлі відчутного скорочення військових замовлень. Згідно з цим законом, президентів США поставлено в обов'язок щорічно подавати доповідь з аналізом поточного

Артёмова Тетяна Іванівна (ec-teor@ief.org.ua), д-р екон. наук, с.н.с.; головний науковий співробітник відділу економічної теорії ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України".

стану економіки і рекомендаціями щодо її стабілізації. Крім цього, було засновано Раду економічних консультантів для допомоги президенту у виробленні рекомендацій з економічних питань і Об'єднаний комітет Конгресу, до компетенції якого входив розгляд широкого кола економічних проблем загальнонаціонального значення.

Згодом завдання федерального уряду щодо стабілізації економіки були законодавчо підтвержені та розширені – через вимогу виокремлювати цілі розвитку національної економіки на майбутні п'ять років і формувати програми (плани) їх досягнення за конкретних параметрів рівня безробіття й інфляції.

У другій половині ХХ століття в рамках моделі неокласичного синтезу фіскальна політика держави отримала своє теоретичне обґрунтування. Відповідно до вказаної моделі, кейнсіанський хрест показує, як встановлюється рівноважний обсяг виробництва (Y) за певного рівня планованих інвестицій (I), державних видатків (G) і податкових відрахувань (T). Механізм впливу державних видатків на сукупний попит і обсяг національного виробництва подано на рис. 1. Оскільки в цьому разі ми розглядаємо тільки одну складову фіскальної політики – державні видатки, припустимо, що податки дорівнюють нулю.

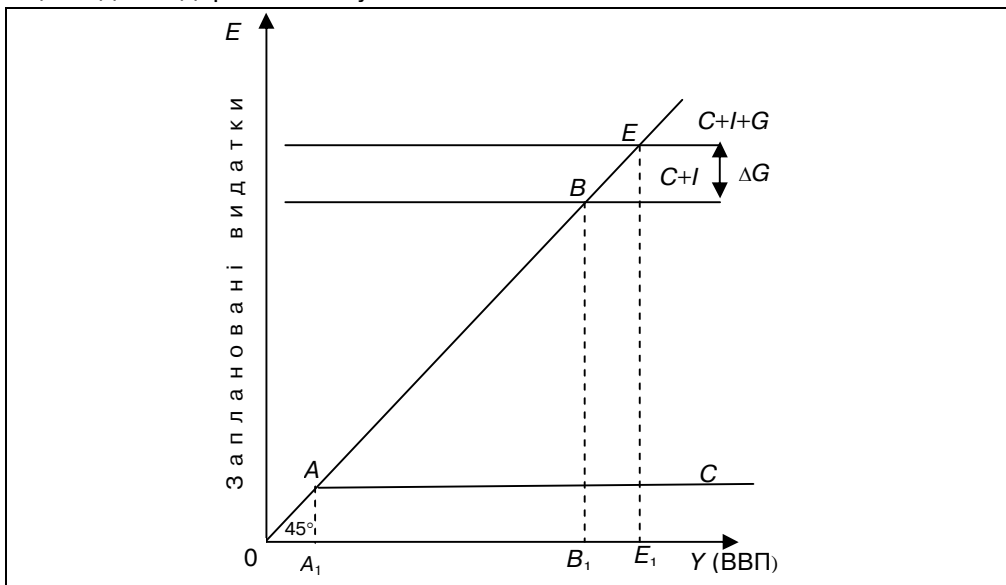


Рисунок 1. Вплив державних видатків на обсяг валового національного продукту (ВВП)

На осі абсцис відкладемо величину ВВП, а на осі ординат – сукупні видатки, які складаються з витрат населення, підприємств і держави на придбання благ і послуг, тобто суму споживання, інвестицій і державних видатків. Стан, за якого весь ВВП буде спожитий, тобто дорівнює витратам господарювальних суб'єктів, графічно подано лінією AB . Якщо ввести в цю систему графік споживання (лінія C), то в точці A витрати дорівнюватимуть споживанню. У результаті закупівель підприємств попит на ринку збільшується на величину інвестицій (пряма $C + I$); тепер сукупні витрати дорівнюватимуть споживанню населення та інвестиціям. У точці B досягається такий стан, коли на весь вироблений ВВП обсягом OB_1 буде пред'явлений попит з боку населення і підприємницького сектора. Держа-

вні видатки збільшують розміри сукупних витрат на ринку і стимулюють збільшення сукупного попиту, а отже, стимулюють виробництво ВВП: у результаті державних закупівель попит збільшується на величину державних видатків під ці закупівлі. На рис. 1 сукупні витрати, рівні споживанню населення, підприємств і держави, подано лінією $C + I + G$ (відстань між лініями $C + I + G$ і $C + I$ відображає величину державних видатків на товари і послуги). У точці E ВВП досягає свого рівноважного рівня, за якого загальні витрати дорівнюють обсягу виробництва ВВП. Скорочення державних видатків, навпаки, призведе до зсуву точки макроекономічної рівноваги E вниз лінією AB ; це означатиме скорочення сукупних витрат, зайнятості та споживання.

Таким чином, державні видатки справляють безпосередній вплив на обсяги національного виробництва, зайнятості та споживання. Подібно до інвестицій, вони мають мультиплікативний ефект, породжуючи ланцюжок первинних, вторинних, третинних і т. д. споживчих витрат, а також приводять до розмножувального ефекту самих інвестицій.

21.2. Мультиплікатори державних видатків і податків

Мультиплікатор державних видатків показує міру приросту ВВП унаслідок прирощення державних видатків:

$$K_G = \frac{\Delta Y}{\Delta G},$$

де K_G – мультиплікатор державних витрат; ΔY – приріст ВВП; ΔG – прирощення державних видатків.

Мультиплікатор державних видатків можна також визначити через граничну схильність до споживання (MCP) – b :

$$K_G = \frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - b}.$$

Ця елементарна модель отримала назву простого мультиплікатора Кейнса. Величина мультиплікатора державних видатків і рівноважний обсяг випуску можуть бути знайдені в результаті розв'язання системи рівнянь:

$$\begin{cases} Y = C + I + G \\ C = a + b \cdot Y \end{cases},$$

де $Y = C + I + G$ – основна макроекономічна тотожність; $C = a + b \cdot Y$ – споживча функція. Підставлення споживчої функції в основну макроекономічну тотожність дозволяє визначити рівноважний обсяг виробництва (Y):

$$Y = a + b \cdot Y + I + G \Rightarrow Y - b \cdot Y = a + I + G \Rightarrow Y(1 - b) = a + I + G.$$

$$Y = \frac{1}{1 - b} (a + I + G),$$

де $(a + I + G)$ – автономні витрати, не залежні від величини доходу Y ; $\frac{1}{1 - b}$ – мультиплікатор, що показує, наскільки зросте рівноважний рівень

доходу в закритій економіці в результаті зростання не лише державних, а і будь-яких інших автономних витрат на одиницю.

Отже, мультиплікатор державних видатків є тотожним мультиплікатору інвестицій. З економічної точки зору така ідентичність не дивна. Справді, якщо держава створює додатковий попит на товари шляхом збільшення

державних видатків, це спричиняє "первинне" зростання валового національного продукту, яке дорівнює зростанню видатків. Економічні суб'єкти, котрі користуються державними асигнуваннями, своєю чергою, збільшують споживання відповідно до граничної схильності до споживання, сприяючи тим самим подальшому зростанню загального попиту і ВВП і т. д.

Подібно до інвестицій і державних видатків, механізм оподаткування має мультиплікативний ефект, але, на відміну від державних видатків, податки справляють набагато менший вплив на сукупні витрати. Це впливає вже з того, що державні видатки є однією зі складових сукупних витрат, натомість податки – це чинник, що впливає лише на одну зі змінних – на споживання. З урахуванням оподаткування доходу (Y) змінюється вигляд споживчої функції (C) і, відповідно, модель мультиплікатора:

$$\begin{cases} Y = C + I + G \\ C = a + b(1-t) \cdot Y \end{cases} \Rightarrow Y = \frac{1}{1-b(1-t)} \cdot (a + I + G),$$

де $\frac{1}{1-b(1-t)}$ – мультиплікатор витрат у закритій економіці; t – гранична податкова ставка.

Гранична податкова ставка відображає співвідношення між приростом суми внесеного податку (ΔT) і приростом доходу (ΔY): $t = \frac{\Delta T}{\Delta Y}$. Про-

гресивна система оподаткування є чинником, який сприяє ослабленню ефекту мультиплікатора і стабілізації рівнів зайнятості та випуску. Чим нижчими є ставки оподаткування, тим, за інших рівних умов, більш значущий ефект мультиплікатора.

Загалом компенсаційний ефект зростання державних видатків більше потребує збільшення податків, аніж державних видатків. Це зумовлено неоднаковим впливом податків і державних видатків на сукупні витрати. Податковий мультиплікатор є меншим за мультиплікатор державних видатків

на величину граничної схильності до споживання $\left(K_t = b \cdot K_G = b \cdot \frac{1}{1-b} = \frac{b}{1-b} \right)$.

Кожна грошова одиниця, витрачена державою на закупівлю товарів і послуг, справляє прямий вплив на ВВП. Коли ж держава скорочує податки, то лише частина їх іде на споживання, а частина – на заощадження.

Ефект мультиплікатора державних видатків у відкритій економіці є нижчим за аналогічний ефект у закритій економіці. У відкритій економіці величина мультиплікатора державних видатків і рівноважний обсяг випуску можна визначити за допомоги такої системи рівнянь:

$$\begin{cases} Y = C + I + G + X_n \\ C = a + b(1-t) \cdot Y \\ X_n = g - m' \cdot Y \end{cases}$$

де $Y = C + I + G + X_n$ – основна макроекономічна тотожність, $C = a + b(1-t) \cdot Y$ – споживча функція, $X_n = g - m' \cdot Y$ – функція чистого експорту.

У результаті рівноважний обсяг виробництва у відкритій економіці є таким:

$$Y = \frac{1}{1-b(1-t) + m'} \cdot (a + I + G + g),$$

де $\frac{1}{1 - b(1 - t) + m'}$ – мультиплікатор державних видатків у відкритій економіці, m' – гранична схильність до імпортування.

Аналогічний мультиплікативний вплив на рівноважний рівень доходу справить і зниження податків (T). Якщо податкові відрахування знижуються на ΔT , то дохід після оподаткування ($Y_d = Y - T$) зростає на величину ΔT . Споживчі витрати, відповідно, збільшаться на величину $\Delta T \cdot b$, що зрушує вгору криву планованих витрат і збільшує рівноважний обсяг виробництва на величину

$$\Delta Y = -\Delta T \cdot \frac{b}{1 - b},$$

де $\frac{\Delta Y}{\Delta T} = \frac{-b}{1 - b}$ – мультиплікатор податків.

Механізм податкової мультиплікації, як і у випадку з державними видатками, пов'язаний із багатократною реакцією функції споживання на одноразову зміну податків: податки знижуються на (ΔT) → дохід після оподаткування збільшується на (ΔT) → споживання збільшується на ($b \cdot \Delta T$) → сукупні витрати збільшуються на ($b \cdot \Delta T$) → сукупний дохід збільшується на ($b \cdot \Delta T$) → споживання збільшується на ($b \cdot b \cdot \Delta T$) → сукупні витрати збільшуються на ($b^2 \cdot \Delta T$) → сукупний дохід збільшується на ($b^2 \cdot \Delta T$) → споживання збільшується на ($b \cdot b^2 \cdot \Delta T$) → і т. д.

Якщо державні видатки й автономні податкові відрахування зростають на одну і ту саму величину, то і рівноважний обсяг національного виробництва збільшується. У цьому разі говорять про мультиплікатор збалансованого бюджету, який може бути рівним або меншим за одиницю. Мультиплікатор збалансованого бюджету не передбачає усунення будь-яких бюджетних дефіцитів або надлишків, ідеться про збалансування змін у прибутковій і витратній частинах бюджету, тобто про збереження рівності $\Delta T = \Delta G$, де ΔT – зміни доходів бюджету, ΔG – зміни державних бюджетних видатків. Якщо, наприклад, державні видатки зросли на ΔG , то рівноважний обсяг виробництва збільшується на величину:

$$\Delta Y = \Delta G \cdot \frac{1}{1 - b(1 - t) + m'}.$$

За одночасного підвищення автономних податків і величини урядових видатків ($\Delta T_a = \Delta G$) рівноважний обсяг національного випуску знизиться на величину

$$\Delta Y = -\Delta T_a \cdot \frac{b}{1 - b(1 - t) + m'},$$

а сумарна зміна рівноважного обсягу випуску складе:

$$\Delta Y = \Delta G \downarrow \Delta T_a \left(\underbrace{\frac{1}{1 - b(1 - t) + m'} - \frac{b}{1 - b(1 - t) + m'}}_{< 1} \right),$$

тобто $\Delta Y < \Delta G = \Delta T_a$.

Відмінності в мультиплікативних ефектах, що виникають унаслідок зміни ставок оподаткування й обсягів державних видатків, є визначальними за вибору інструментів фіскальної політики. Загалом здійснення фіскальної

політики пов'язане з маніпулюванням різними видами податків (прибутковий, податок на прибуток, акцизи) шляхом зміни податкових ставок або акордних податків; до інструментів фіскальної політики належать трансфертні платежі, державні субсидії та інші види державних видатків. Різні інструменти по-різному впливають на економіку. Так, збільшення акордного податку приводить до зменшення сукупних витрат, але не веде до зміни мультиплікатора, натомість зміну ставок прибуткового податку спричинить зміна і сукупних витрат, і мультиплікатора. Вибір видів податків як інструмента фіскальної політики також по-різному впливає на економічне зростання, а перевагу тому або тому різновиду державних видатків зумовлює прояв відповідного мультиплікативного ефекту. На думку фахівців, видатки на оборону забезпечують менший мультиплікативний ефект порівняно з іншими видами державних видатків. Утім, із правил є винятки. Велику депресію, пишуть К.Макконнелл і С.Брю, було остаточно подолано лише тоді, коли уряд США під тиском обставин воєнного часу відкинув усяку обережність і пішов на значний дефіцит федерального бюджету (з 1940 по 1944 роки він зріс більш ніж у 60 разів). Потужний стимул воєнних витрат розворушив економіку і вивів її на траєкторію сталого розвитку: 1944 року лише для державного сектора було вироблено майже стільки товарів, скільки 1939-го для державного і приватного секторів разом.

Слід, проте, уточнити, що уявлення про фіскальну політику як ефективний засіб економічної стабілізації є не зовсім правильними. Насправді стабілізація досягається не просто внаслідок зміни сукупного попиту, а у процесі його своєчасного коригування в необхідних розмірах, з урахуванням фази економічного циклу, в якій перебуває національна господарська система. Так, під час економічного спаду є доцільними стимулювальні (експансіоністські) заходи (збільшення державних видатків, зниження податкових ставок), а під час економічного підйому – стримувальні, обмежувальні, або рестриктивні – зниження державних видатків, підвищення податкових ставок тощо. Фіскальна політика в такому контексті набуває характеру антициклічної. Якщо ж її умовою є відмова від принципу щорічної збалансованості державного бюджету, тобто врівноваження видатків і доходів (без кредитів), то можна говорити про так звану паралельну політику. У цьому разі кон'юнктурні коливання не лише не згладжуються, але, навпаки, посилюються, тобто фіскальна політика має проциклічний характер. Наприклад, під час економічної кризи, коли державний бюджет, як правило, недоотримує податки, рішення про підвищення ставок оподаткування і скороченні державних видатків можуть призвести до подальшого погіршення ситуації. На поліпшення можна розраховувати в разі здійснення протилежної бюджетної політики, пов'язаної з утворенням державної заборгованості (бюджетного дефіциту) і відповідного збільшення видатків.

21.3. Методи здійснення фіскальної політики

Основними методами реалізації фіскальної політики є свідоме маніпулювання податками і урядовими видатками з метою зміни реального обсягу національного виробництва, зайнятості, економічного зростання, контролю над інфляцією (дискреційна фіскальна політика), а також система вбудованих економічних стабілізаторів (недискреційна фіскальна політика).

21.3.1. Дискреційна фіскальна політика

Теоретичне обґрунтування дискреційної фіскальної політики в моделі неокласичного синтезу пов'язане з низкою спрощень. Так, припускається, що:

- у відкритій економіці обсяги інвестицій і чистого експорту не пов'язані з величиною національного продукту і чистий експорт дорівнює нулю;
- урядові закупівлі початково не впливають на динаміку чистих витрат, тобто не зумовлюють зрушення ліній споживання та інвестицій;
- загальні податкові надходження (за вирахуванням трансфертів) формуються за рахунок збору індивідуальних податків; у зв'язку з цим (хоча дохід після сплати податків (DI) буде меншим за особистий дохід (PI) на величину податкових надходжень уряду) чистий національний продукт, національний дохід і особистий дохід будуть тотожними;
- незалежно від величини чистого національного продукту уряд отримує фіксовану суму податків;
- рівень цін в економіці не змінюється, отже, динаміка сукупних інвестицій і/або сукупного попиту впливає на реальне виробництво і зайнятість, тобто економіка функціонує на горизонтальному відрізку кейнсіанської кривої сукупної пропозиції;
- фіскальна політика справляє вплив лише на чинники сукупного попиту.

На думку фахівців, такі спрощення дозволяють систематизувати загальні уявлення про механізми реалізації фіскальної політики; за розгляду реальних економічних ситуацій більшість спрощень відпадають.

Для прояснення вказаних механізмів припустимо, що уряд ухвалив рішення здійснити закупівлі товарів і послуг на суму 20 млрд грн. На рис. 2 видно, що збільшення державних видатків спричиняє переміщення лінії сукупних витрат стосовно бісектриси, що свідчить про приріст величини рівноважного чистого національного продукту (реального ВВП, або Y). Урядові видатки при цьому активізують ефект мультиплікатора в економіці: якщо, наприклад, збільшення урядових закупівель на 20 млрд грн зумовлює зростання рівноважного ВВП на 80 млрд грн (з 470 до 550 млрд грн), то мультиплікатор, відповідно, дорівнює 4. Важливо, що збільшення урядових видатків фінансується не за рахунок зростання податкових надходжень (зростання податків призведе до зниження величини рівноважного ВВП), а отже, пов'язане з бюджетним дефіцитом. Фундаментальні рекомендації Кейнса, на думку фахівців, стосувалися саме зростання дефіцитного фінансування для подолання економічного спаду або депресії.

На рис. 2 подано взаємозв'язок державних видатків і величини рівноважного ВВП з позицій підходу "сукупні витрати – випуск". З позицій підходу "потоки витоків – ін'єкцій" урядові закупівлі, як і інвестиції, являють собою вливання видатків. Унаслідок витоків заощаджень та імпорту відбувається падіння споживання внутрішнього продукту нижче за обсяг доходу після оподаткування, створюється потенційний розрив у витратах. Цей розрив може бути покритий ін'єкціями інвестицій, експорту або урядових видатків. На рис. 3 рівень рівноважного ВВП у 550 млрд грн установлюється за умови $S + M = I_n + X + G$ (S – заощадження, M – імпорт, X – експорт), тобто в ситуації, коли податки дорівнюють нулю. Ми просто додаємо урядові закупівлі (G) до рівня приватних витрат ($C + I_n + X_n$), у результаті зростання величини сукупних витрат спричиняє зростання рівноважного ВВП на 80 млрд грн. Рівень рівноважного ВВП визначають у точці, де величина заощаджень домогосподарств плюс імпорт точно компенсуються величиною, яку підприємці планують інвестувати й експортувати плюс величиною, яку уряд прагне витратити на товари і послуги. Тобто за відсутності податків рівноважний ВВП визначають у точці перетину ліній $(S + M)$ і $(I_n + X_n + G)$.

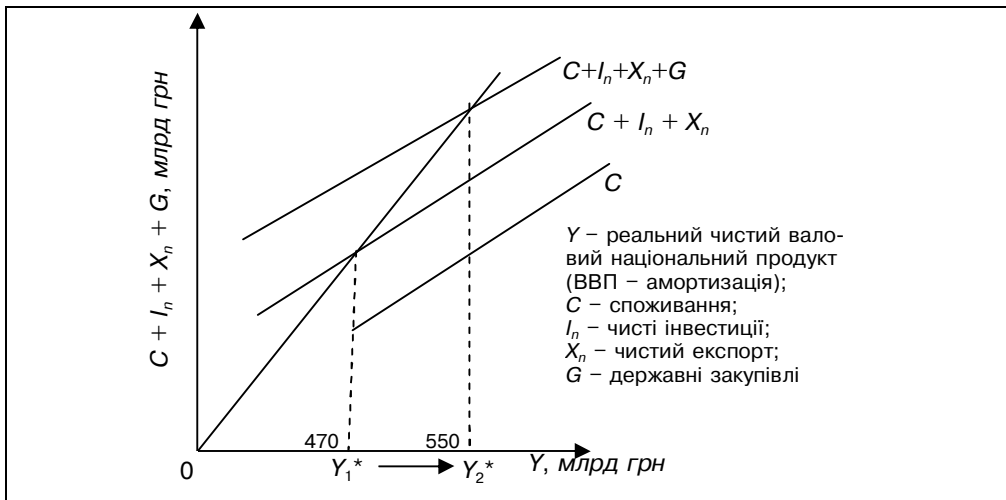


Рисунок 2. Вплив державних закупівель на величину рівноважного ВВП (з позицій підходу "сукупні витрати – випуск")

У разі скорочення державних видатків лінія сукупних витрат на рис. 2 і лінія $(I_n + X + G)$ на рис. 3 змістяться вниз, що свідчатиме про кратне скорочення величини рівноважного ВВП.

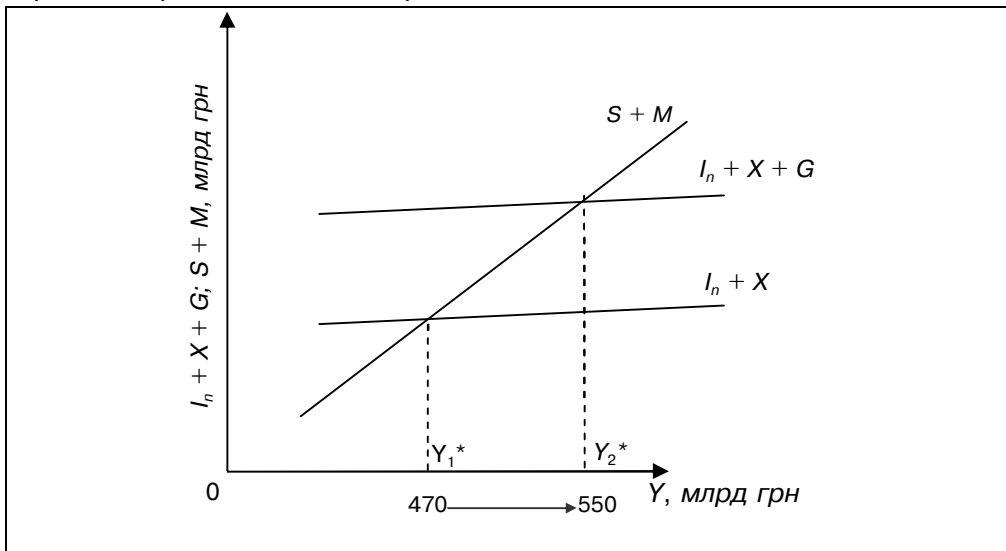


Рисунок 3. Вплив державних закупівель на величину рівноважного ВВП (з позицій підходу "витоки – ін'єкції")

Для прояснення механізму впливу процесу оподаткування на рівноважний ВВП припустимо, що держава впроваджує якийсь одноразово виплачуваний акордний (паушальний) податок, який дасть одну і ту саму суму податкових надходжень за будь-якої величини ВВП. Припустимо, величина цього податку складає 20 млрд грн; у результаті дохід після сплати податків (DI) скоротиться на 20 млрд грн (на величину податків). Оскільки дохід після оподаткування складається зі споживчих витрат і заощаджень, можна очікувати, що зниження його величини супроводжуватиметься зниженням споживання і заощаджень. Мультиплікатори особистого споживання (MPC) і заощадження (MPS) показують, яка частина падіння величини доходу після

оподаткування припаде на споживання, а яка – на заощадження. Так, якщо $MPC = s$, а MPS , відповідно, дорівнює j , за встановлення паушального податку у 20 млрд грн обсяги планованого споживання скоротяться на 15 млрд грн, а особистого заощадження – на 5 млрд грн. Отже, процес оподаткування зумовлює скорочення доходу після оподаткування стосовно ВВП на загальну величину податків; це скорочення, своєю чергою, сприяє зниженню обсягів особистого споживання і заощадження відповідно до величин мультиплікаторів MPC і MPS за кожного рівня ВВП.

З позицій аналізу "потоків сукупних витрат – національного випуску" (якщо $MPC = s$) упровадження податку у 20 млрд грн зумовлює зсув униз лінії споживання (на 15 млрд грн) і, відповідно, скорочення обсягу рівноважного ВВП з Y_1^* (550 млрд грн) до Y_2^* (490 млрд грн) (рис. 4).

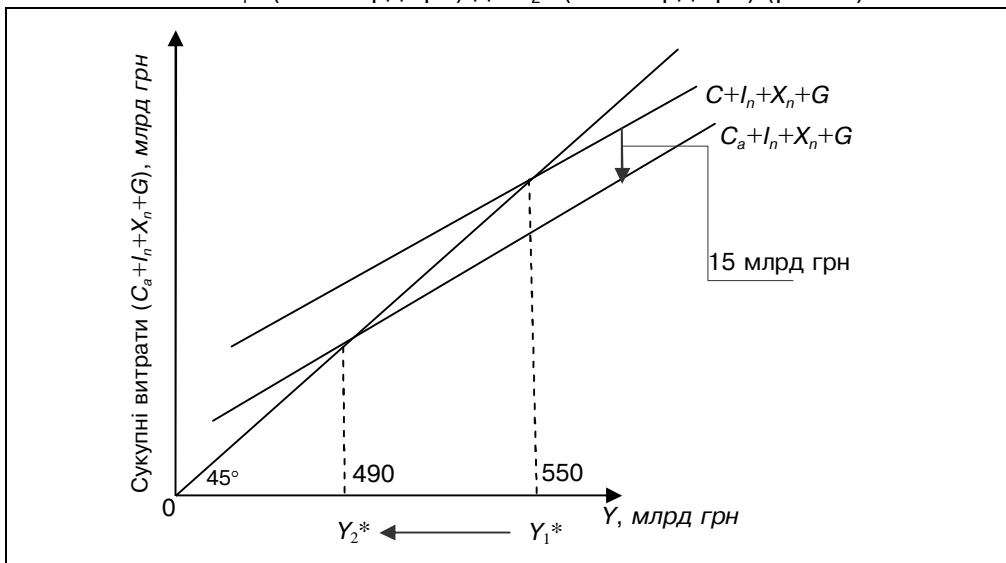


Рисунок 4. Вплив процесу оподаткування на динаміку величини рівноважного ВВП з позицій аналізу потоків "сукупні витрати – національний випуск"

З позицій аналізу потоків "витоки – ін'єкції" отримуємо аналогічний результат. Справді, податки (так само, як і заощадження та імпорт) являють собою своєрідний витік із потоку внутрішніх доходів-витрат. Споживання тепер буде меншим за національне виробництво, таким чином, утворюється потенційний розрив у витратах на величину заощаджень після сплати податків, імпорту плюс податки. Цей розрив може бути заповнений запланованими інвестиціями, експортом і державними закупівлями.

Загалом упровадження паушального податку у 20 млрд грн породжує в економіці подвійний ефект (рис. 5):

- по-перше, веде до скорочення доходу після оподаткування на 20 млрд грн і (за $MPS = 1/4$) спричиняє зниження заощаджень на 5 млрд грн (зсув лінії заощаджень та імпорту до впровадження податку $(S + M)$ униз до лінії $(S_a + M)$ після впровадження податку);

- по-друге, 20 млрд грн податків виявляються у вигляді своєрідного витіку з економічної системи (за кожного рівня ВВП), які мають бути додані до $(S_a + M)$ (але не до $S + M$): $S_a + M + T$. Рівновага тепер досягається за величини ВВП у 490 млрд грн, коли загальна сума заощаджень споживачів плюс імпорт плюс сума, яку уряд має намір зібрати у вигляді

податків, дорівнюють загальній сумі, яку підприємці планують інвестувати, плюс експорт плюс величина державних закупівель. Умови рівноваги виглядають так: $S_a + M + T = I_n + X + G$, тобто перебувають на перетині відповідних ліній.

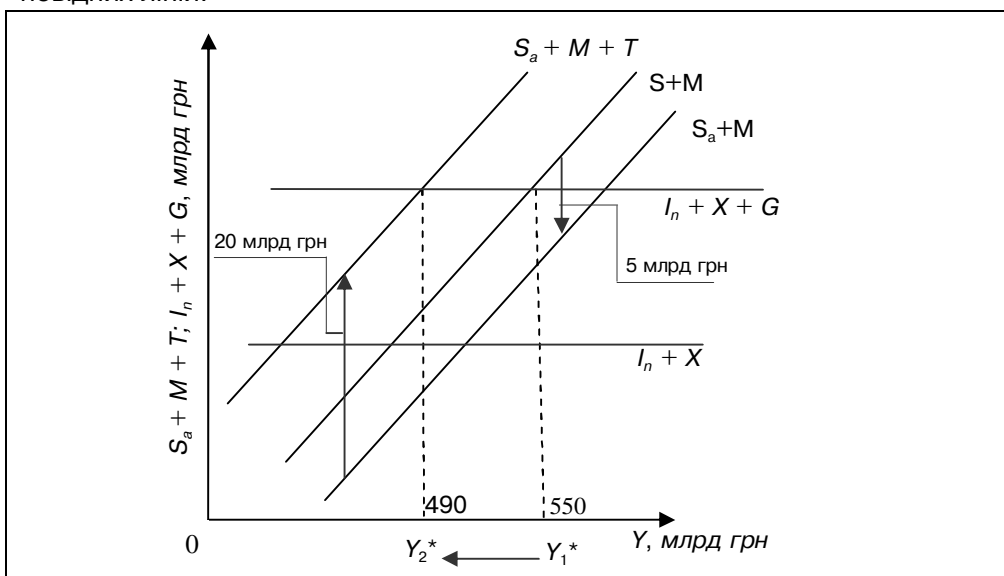


Рисунок 5. Вплив процесу оподаткування на динаміку величини рівноважного ВВП з позицій аналізу потоків "витоки – ін'єкції"

Відповідно, зниження існуючих податків зумовлює переміщення вгору лінії сукупних витрат у результаті зсуву лінії споживання на рис. 4 або зниження рівня лінії ($S_a + M + T$) на рис. 5. Підсумком у будь-якому разі буде кратне зростання величини рівноважного ВВП. Цікавим є такий факт – рівні зміни урядових видатків і оподаткування ведуть до зміни обсягів рівноважного ВВП. Тобто якщо G і T збільшуються на певну величину, то рівноважний рівень національного продукту також збільшується на ту саму величину. У нашому прикладі збільшення урядових видатків і податків на 20 млрд грн спричиняє зростання обсягу рівноважного ВВП на 20 млрд грн (з 470 до 490 млрд грн). При цьому зміна урядових видатків має сильніший вплив на динаміку сукупних витрат порівняно з аналогічною зміною величини податків. Державні видатки є частиною сукупних витрат, тому їх вплив на останні можна охарактеризувати як прямий (безпосередній): якщо державні закупівлі збільшаться на 20 млрд грн, лінія сукупних витрат зміщується вгору на повних 20 млрд грн. Натомість механізми оподаткування впливають на сукупні витрати опосередковано (побічно) – зміною величини доходу після оподаткування, а через неї – зміною обсягів споживання. Так, запровадження акордного податку призведе до зсуву лінії сукупних витрат униз на величину податку, помноженого на коефіцієнт граничної схильності до споживання (MPC).

Між тим, мультиплікатор збалансованого бюджету діє незалежно від величини граничної схильності до споживання і заощадження. За $MPC = 3/4$ збільшення податків на 20 млрд грн скоротить дохід після оподаткування на 20 млрд грн і спричинить зниження особистих витрат на 15 млрд грн. Своєю чергою, скорочення споживчих витрат за мультиплікатора, рівного 4, сприятиме скороченню ВВП на 60 млрд грн (15 млрд грн \times 4), проте приріст державних видатків на 20 млрд грн спричинить зростання ВВП на

80 млрд грн (20 млрд грн × 4). У підсумку рівне збільшення державних видатків і податків забезпечать рівний приріст ВВП (80 млрд грн – 60 млрд грн), тобто мультиплікатор збалансованого бюджету дорівнює одиниці.

21.3.2. Дискреційна фіскальна політика у процесі економічного циклу

Дискреційна фіскальна політика маніпулювання державними видатками і податками здійснюється, як правило, з метою стабілізації економіки; за її допомоги можна впливати на безробіття та інфляцію. З позиції здорового глузду, на яких стоїть економікс, в умовах економічного спаду вона повинна мати стимулювальний характер. Це передбачає:

- збільшення урядових закупівель і здійснення трансфертів для стимулювання попиту;
- зниження податків для заохочення підприємницьких ініціатив і зменшення податкових витоків сукупного попиту;
- поєднання механізмів збільшення урядових видатків і зниження податків.

Якщо спад застиг економіку у стані збалансованого бюджету, то закономірним підсумком реалізації стимулювальної фіскальної політики може стати наростання бюджетного дефіциту (бо витратна частина бюджету має збільшуватися, а витратна скорочуватися).

В умовах економічного підйому, який часто супроводжується сплеском інфляційних процесів, фіскальна політика, навпаки, має бути стримувальною. У цьому разі вона задіює механізми:

- скорочення державних закупівель і стискання трансфертів для обмеження сукупного попиту як причини інфляційних процесів в економіці;
- підвищення податків для заборони підприємницької активності та збільшення податкових витоків сукупного попиту;
- поєднання заходів щодо скорочення урядових видатків і збільшення податків.

Загальною закономірністю є те, що в разі "перегріву" економіки і необхідності урядового контролю над інфляцією фіскальна політика орієнтується на формування позитивного сальдо державного бюджету.

Водночас розміри ВВП залежать не лише від різниці між державними видатками і доходами (податками), тобто від розмірів дефіциту або профіциту, а і від обсягу самого бюджету. Місткість бюджету, своєю чергою, зумовлюється "потужністю" державного сектора економіки: часткою й ефективністю функціонування об'єктів державної власності. Відомо, що трансформація державного сектора в постсоціалістичних країнах стала серцевиною процесів ринкового реформування їх господарських систем наприкінці ХХ – початку ХХІ століть. Реалізація ваучерної моделі приватизації в Україні сприяла значному скороченню розмірів державної власності. Так, станом на 2012 рік на частку державного сектора в економіці припадало 37% створюваного ВВП. За оцінками Міністерства економічного розвитку України, управління держмайном у 62,5% суб'єктів господарювання сьогодні є неефективним, у 20,7% – задовільним і лише у 6,2% – ефективним. Зменшення розмірів державного сектора і незадовільні показники його функціонування спричинили відчутне ослаблення позицій держави в економіці – недостатнє наповнення бюджету, зниження інвестиційної потенції, скорочення соціальних програм. Сьогодні можна говорити про значне звуження сфер впливу і недостатню результативність фіскальної політики в контексті її можливостей регулювання економічних циклів. Про це, зокрема, свідчить ступінь чутливості національної економіки до трансформаційних ринкових перетворень і дії глобальної фінансової

кризи, внаслідок якої масштаби падіння промислового виробництва в Україні склали 2009 року понад 20%.

Між тим, скорочення масштабів державної власності в 1990–2000-ті роки стало характерною рисою розвитку національних економік не лише пострадянських країн, але всього розвинутого світу. У відповідь на кризові явища в економіці майже всі західні держави в 1980–1990-ті роки в рамках так званої неоліберальної революції ініціювали і реалізували широкомасштабні програми приватизації, що у своїй сукупності істотно змінили панораму державного сектора. Лише між 1985 і 1993 роками обсяг продажів об'єктів держвласності приватним інвесторам у 100 країнах західного світу склав приблизно 330 млрд дол., а за один 1992 рік ця сума перевищила 70 млрд дол. У деяких країнах (як, наприклад, США, Великобританії, Люксембурзі) питома вага держсектора у виробництві та послугах сьогодні не перевищує 3% обсягу ВВП, в інших (Франції, Італії, Іспанії та інших) вона є значно вищою. Закономірністю, проте, є те, що за істотного звуження абсолютних розмірів державної власності у країнах розвинутого світу роль держави в економіці не лише не скоротилася, але суттєво зміцнилася. Так, наприкінці 1990-х років частка держвласності в Німеччині становила близько 10%, натомість через держбюджет тут перерозподілялося близько половини ВВП. Сьогодні аналогічно йдуть справи і в інших розвинених країнах. Фахівці відзначають феномен модифікації державного сектора економіки в нову (публічну) форму ефективної держави, яка реалізується за допомоги взаємопов'язаних відносин власності й управління в системі "держава – корпоративний сектор". Для чіткішого з'ясування сутності ефективної держави доцільно розмежовувати державний сектор у вузькому і широкому сенсах. Державний сектор у вузькому сенсі формує система відносин управління в межах сукупності казенних підприємств і тих об'єктів власності, частка державної (комунальної) участі у статутному фонді яких становить не менше 50% (за чинним законодавством). Ядро державного сектора в широкому сенсі утворює сукупність суб'єктів державної та приватної корпоративної власності, поєднаних узами корпоративного управління з метою забезпечення ефективного суспільного відтворення на мікро- і макрорівнях. Основними формами ефективної держави є інститути державно-приватного партнерства і соціальної відповідальності організації. Саме модель ефективної держави, яка базується на системі взаємозв'язку відносин власності й управління, продукує ефективного власника, дозволяє пізнати механізми посилення впливу держави в економіці (зокрема за допомоги реалізації ефективної фіскальної політики) за істотного скорочення масштабів державної власності.

Що стосується нейтралізації наслідків фіскальної політики в економіці, то вона, як правило, пов'язана з можливостями успішного фінансування дефіциту бюджету і позбавлення бюджетного надлишку. Фахівці розрізняють два способи фінансування бюджетного дефіциту – запозичення і випуск грошей. Вплив на сукупні витрати цих двох інструментів розрізнятиметься.

- Виходячи на грошовий ринок і розміщуючи на ньому свої позики через продаж відсоткових паперів, уряд вступає в конкуренцію з підприємцями за доступ до фінансових коштів. Додатковий попит на гроші сприяє зростанню рівноважного рівня відсоткової ставки, а отже, витісненню частини підприємницьких (інвестиційних) і споживчих витрат.

- Випуск грошей в обіг, як правило, не стримує інвестиційні та споживчі витрати, а отже, має стимулювальний ефект для сукупних витрат.

Антиінфляційного ефекту бюджетного надлишку досягають за допомоги механізмів погашення боргу або вилучення його з обігу.

- Погашення боргу. Маючи накопичену заборгованість, уряд використовує додаткові кошти для погашення боргу шляхом викупу боргових зобов'язань у населення. Це призводить до перетікання надмірних податкових надходжень на грошовий ринок, що спричиняє падіння ставки відсотка і надає стимулювальний вплив на процеси інвестування і споживання.

- Вилучення з обігу надмірних сум має більший антиінфляційний ефект порівняно з попереднім заходом. Якщо надмірні податкові доходи не потрапляють на ринок, то з загального потоку доходів-витрат вилучається сама купівельна спроможність певних розмірів, а отже, унеможливується витрачання навіть частини бюджетного надлишку.

Застосування інструментів фіскальної політики, як видно, вимагає творчого підходу й урахування не лише фази циклу, в якій перебуває національна економіка або в яку вона входить, але і конкретних характеристик (внутрішніх, зовнішніх, соціальних, політичних тощо) її стану в кожен момент часу. Вибір методів реалізації фіскальної політики багато в чому залежить від ідеологічних (ліберальних, консервативних тощо) установок правлячої політичної еліти. За орієнтації на скорочення об'єктів держсектора в економіці в умовах спаду акцент, як правило, роблять на зменшенні податків, а в умовах наростання інфляційного "навісу" – на зниженні урядових видатків. Політика розширення держсектора в умовах спаду спирається на механізми збільшення державних видатків, а в умовах інфляції попиту – підвищення оподаткування.

21.3.3. Недискреційна фіскальна політика

Окрім дискреційної фіскальної політики, пов'язаної з маніпулюванням державними видатками і податками, а отже, і сальдо державного бюджету, існують можливості реалізації недискреційної політики, коли бюджетний дефіцит і надлишок виникають автоматично, в результаті дії вбудованих стабілізаторів економіки. *Вбудований (автоматичний) стабілізатор* являє собою економічний механізм, що дозволяє знизити амплітуду циклічних коливань рівнів зайнятості та випуску, не вдаючись до частих змін економічної політики з боку уряду. Як такі стабілізатори, як правило, виступають:

- прогресивна система оподаткування,
- система державних трансфертів (зокрема страхування з безробіття),
- система участі у прибутках.

Ступінь вбудованої стабільності економіки безпосередньо залежить від величини циклічних бюджетних дефіцитів і надлишків, які виконують функції автоматичних амортизаторів коливань сукупного попиту. Рис. 6 ілюструє податкові механізми вбудованої стабільності економіки. На стадії економічного підйому $Y_2 > Y_0$, тому податкові відрахування автоматично збільшуються, а трансфертні платежі знижуються; в результаті формується бюджетний надлишок і інфляційний бум стримується. У фазі циклічного спаду $Y_1 < Y_0$, тому податки автоматично падають, а трансферти зростають; у результаті збільшується бюджетний дефіцит на тлі відносного зростання сукупного попиту й обсягу виробництва, що обмежує глибину спаду.

Величину циклічного дефіциту або надлишку визначають ступенем "крутизни" ліній податкової та бюджетної функцій. Кут нахилу податкової

функції (T) формується величиною граничної податкової ставки (t), а кут нахилу функції державних видатків (G) – співвідношенням між змінами суми отриманого трансферту і зміною величини чистого валового доходу (γ). Чим більший обсяг доходу має у своєму розпорядженні суспільство, тим вищим є податок, що вноситься до бюджету, і нижчим трансферт, що отримується від держави. Навіть у тому разі, коли всі державні видатки (G) спрощено подані як незмінна величина, не залежна від динаміки поточного доходу, ступінь вбудованої стабільності економіки виявляється тим вищим, чим вищим є рівень податкових ставок (t) і чим, відповідно, крутішою лінія T . У положенні T' величина циклічних бюджетних дефіцитів і надлишків виявляється більшою, ніж у положенні T , і тому вбудовані стабілізатори справляють сильніший вплив на динаміку сукупного попиту.

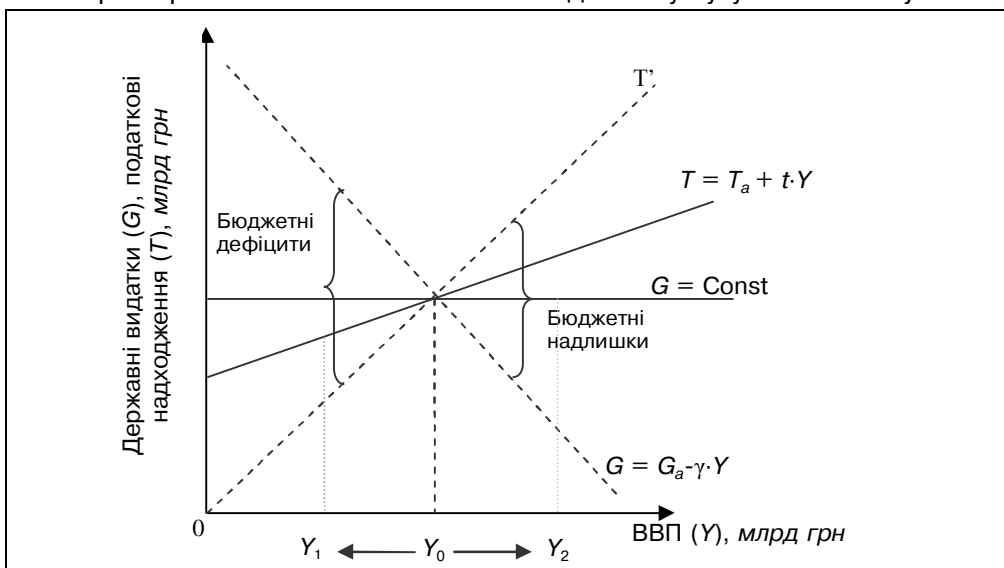


Рисунок 6. Механізм реалізації недискреційної фіскальної політики

Проте збільшення ступеня вбудованої стабільності економіки входить у суперечність із довгостроковою метою бюджетно-податкової політики, пов'язаною зі зміцненням стимулів до розширення пропозиції економічних ресурсів і зростання економічного потенціалу. Стимули до інвестування, підприємницького ризику і праці виявляються сильнішими в умовах зниження граничних ставок оподаткування (що відображає більш полого крива податкової функції). Але таке зниження супроводжується скороченням розмірів циклічних бюджетних дефіцитів і надлишків, а отже, і зниженням ступеня вбудованої стабільності економіки. У результаті вибір між короткостроковими і довгостроковими ефектами фіскальної політики виявляється складною макроекономічною проблемою.

Загалом вбудовані стабілізатори не усувають причин циклічних коливань рівноважного ВВП навколо його потенційного рівня, а тільки обмежують розмах цих коливань. Виключно на підставі даних про циклічні бюджетні дефіцити і надлишки неправомірно оцінювати ефективність заходів фіскальної політики, оскільки наявність циклічно незбалансованого бюджету не наближає економіку до стану повної зайнятості ресурсів, а може мати місце за будь-якого рівня випуску. Тому вбудовані стабілізатори економіки, як правило, поєднуються з механізмами дискреційної фіскальної політики; в результаті виникає структурний дефіцит/надлишок

державного бюджету як різниця між витратами/доходами і доходами/витратами бюджету в умовах повної зайнятості. Проблеми, пов'язані з визначенням показників повної зайнятості ресурсів, природного рівня безробіття і потенційного обсягу випуску, ускладнюють розрахунки структурних дефіцитів/надлишків державного бюджету, хоча на підставі динаміки саме цих макроекономічних індикаторів оцінюють ефективність заходів фіскальної політики в довгостроковій перспективі. Добре продуману фахівці називають такою дискреційною фіскальною політикою, реалізація якої забезпечує сталий розвиток економічної системи з чергуванням дефіциту й активного сальдо державного бюджету у відповідний час. Дискреційна політика має не просто підтримувати величину дефіциту або активного сальдо, а і вправно маніпулювати їх обсягами для досягнення ефектів розширення сукупної пропозиції в умовах економічного спаду і його звуження в разі перегріву економіки. У довгостроковому періоді дефіцити й активні сальдо, як правило, зрівнюють один одного.

21.4. Труднощі реалізації фіскальної політики та її проблеми в перехідній економіці

На жаль, існує величезна різниця між теоретичними постулатами і процесами реального здійснення фіскальної політики. Тут виникають труднощі, й найважливіші причини їх такі.

1. Часовий лаг розпізнавання. Проміжок часу, який минає між початком спаду (інфляційного буму) і моментом його виявлення. Може налічувати 4–6 і більше місяців.

2. Адміністративна затримка, пов'язана з розробленням пакету адекватних заходів реагування на виявлені складнощі в економічній ситуації. Іноді запізнювання в коригуванні фіскальної політики є таким суттєвим, що економічна ситуація встигає повністю змінитися і передбачені заходи стають абсолютно невідповідними.

3. Функціональне запізнювання стосується проміжку часу між реалізацією пакету заходів із коригування фіскальної політики і початком їх впливу на виробництво, зайнятість, рівень цін.

Фахівці виокремлюють й інші лаги фіскальної політики; на рис. 7 подано їх схематичну класифікацію.

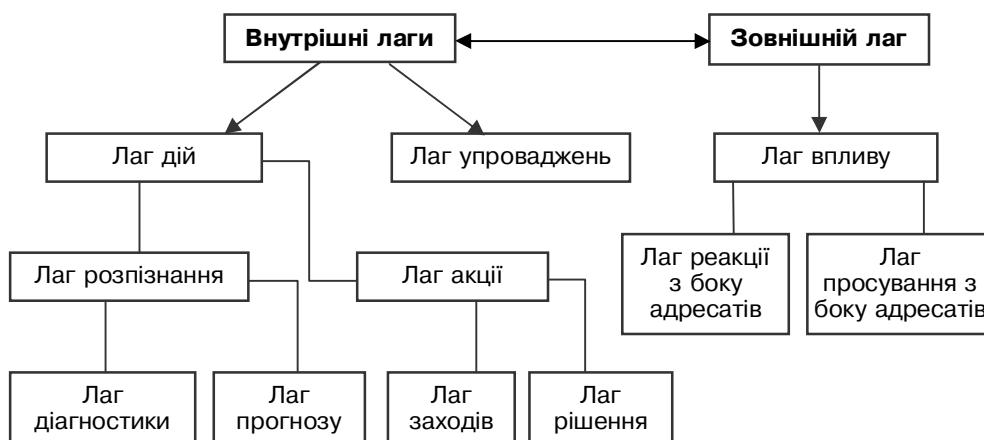


Рисунок 7. Лаги фіскальної політики

З урахуванням часових лагів результативність інструмента державних видатків у протидії коротким (від 6 до 18 місяців) економічним спадам виявляється вельми низькою; внаслідок цього перевагу в короткостроковій перспективі віддають, як правило, зміні податків.

Крім часових лагів, перепонами на шляху здійснення ефективної фіскальної політики є політичні екстерналії, існування яких зумовлено:

- наявністю інших (окрім економічної стабілізації) цілей урядової політики в галузі видатків і оподаткування;
- пристрастю до стимулювальних (стримувальних) заходів, пов'язаною з політичною привабливістю бюджетного дефіциту (профіциту);
- діловою циклічністю, спричиненою політичними мотивами тощо.

Найважливішими проблемами є узгодження бюджетно-податкової та монетарної політики, а також попередження або нейтралізація негативно-го впливу на економіку заходів самої фіскальної політики. Так, сутність ефекту витіснення полягає в тому, що стимулювальна (дефіцитна) фіскальна політика в тенденції веде до зростання відсоткових ставок і скорочення інвестиційних витрат в економіці, що в підсумку послаблює або повністю підриває стимулювальний ефект. Додаткові труднощі виникають, коли фіскальну політику передбачають реалізувати у відкритій економіці (на рис. 8 подано взаємозв'язок стимулювальної та стримувальної фіскальної політики в контексті її впливу на обсяги чистого експорту), а також коли треба орієнтуватися не лише на величину сукупних витрат і сукупний попит, але і на сукупну пропозицію.

Що стосується України, то розроблення і наукове обґрунтування концептуальних засад фіскальної політики вимагає чіткого визначення ролі та місця держави в економічному розвитку як у методологічному, так і у практичному аспектах. Ідеться про законодавче закріплення за державою відповідних функцій і визначення фінансових джерел їх реалізації в межах вибору однієї з двох концептуально різних моделей: лібералізму (з його засадничим принципом економічної свободи) і соціально орієнтованої економіки (заснованої на принципах соціальної справедливості). Реалізація соціально орієнтованої економічної моделі в середньостроковій перспективі пов'язана з великими фінансовими труднощами, тому потрібно визначитися, який тип ринкових відносин є прийнятним для України – американський, західноєвропейський чи скандинавський. Слід урахувати при цьому, що неможливо забезпечити рівень соціальних послуг і гарантій відповідно до скандинавської моделі, зберігаючи мінімальні ставки оподаткування і низький рівень податкової дисципліни економічних суб'єктів. Пострадянською спадщиною української держави є її перевантаженість різноманітними функціями, соціальними гарантіями і фінансово не підкріпленими зобов'язаннями. Це зумовлює необхідність раціоналізації структури державних видатків шляхом модернізації системи державного управління, перегляду неефективних програм і проектів, а також концентрації ресурсів на реалізацію пріоритетних завдань економічного розвитку.

Як свідчить світовий досвід, допустимий рівень перерозподілу фінансових ресурсів через бюджет країн із середнім рівнем розвитку (з урахуванням перерозподілу через загальнодержавні соціальні фонди) не має перевищувати 40% ВВП. В умовах швидкої глобалізації світової економіки для стимулювання економічного зростання навіть такий рівень державного перерозподілу ВВП може виявитися надмірним. У цьому контексті реалі-

зація фіскальної політики має орієнтуватися на поетапне зниження рівня державного перерозподілу ВВП шляхом лібералізації податкового режиму з одночасним впорядкуванням і скороченням державних видатків. Пріоритетними напрямками бюджетного фінансування мають стати загальнодержавні функції, інвестиції в інфраструктуру і фундаментальну науку, забезпечення мінімальних соціальних стандартів з одночасним формуванням змішаної пенсійної системи і системи медичного страхування.

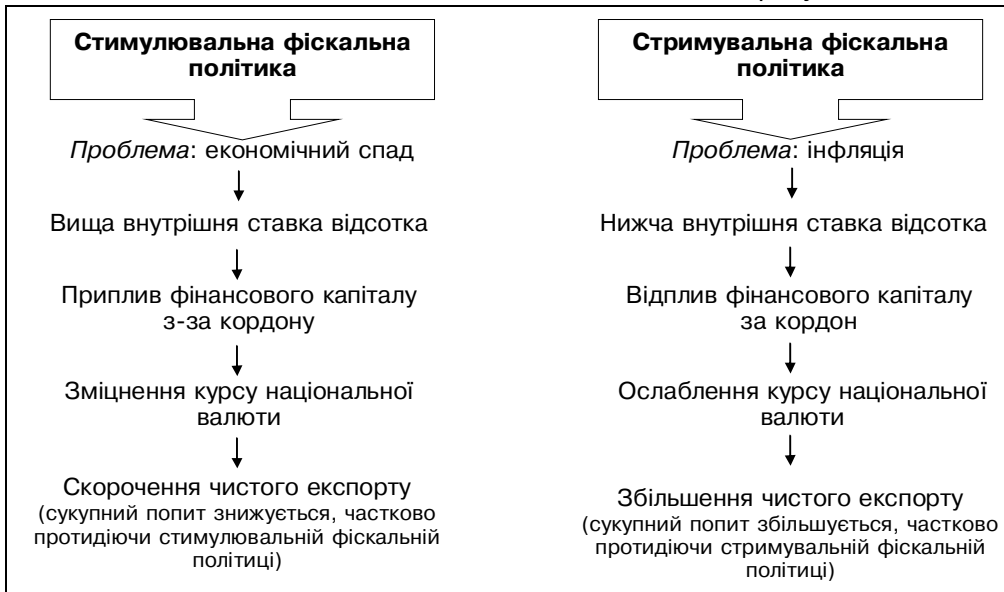


Рисунок 8. Взаємозв'язок стимулювальної, стримувальної фіскальної політики і чистого експорту

Для формування обґрунтованих ефективної фіскальної політики необхідне недвозначне визначення не лише її тактичних, але і стратегічних цілей. Недостатність фінансових ресурсів в Україні зумовлює переважно пасивний характер фіскальної політики, що виявляється у фактичному підпорядкуванні стратегії та тактики в цій сфері проміжним (подолання дефіциту бюджету, скорочення обсягів державного боргу, зниження темпів інфляції, регулювання обсягів грошової маси тощо), а не довгостроковим цілям загальноекономічного розвитку. У зв'язку з цим заслуговує на увагу концепція стратегічної спрямованості фіскальної політики, яка передбачає:

- узгодження вживаного інструментарію з метою сталого економічного розвитку і підвищення добробуту громадян;
- підвищення ефективності фінансового регулювання економіки на засадах упорядкованості фінансових інструментів;
- законодавче закріплення принципів і механізмів послідовної фіскальної політики, незалежної від політичної кон'юнктури;
- наукове обґрунтування співвідношення між поточними витратами і витратами розвитку тощо.

На думку фахівців, розширенню фінансових можливостей держави сприятиме не підвищення ставок оподаткування, а перегляд і поступальне скорочення непродуктивних бюджетних видатків у купі зі стимулюванням системи недержавних фінансів. Указані тенденції мають закласти підвалини ефективної фіскальної політики в Україні.