

УДК 330.342:332.025.12(477)

І. Цап

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто окремі питання щодо реформування податкової політики та перспективи переорієнтації податкової системи із суто фіскальних цілей на стимулювання економічного зростання.

Ключові слова: фіскальна політика, податкова система, податкова політика, реформування податкової політики, державний бюджет, система оподаткування.

Фіскальна політика є складною системою економічних відносин між державою, підприємствами, організаціями, установами, закладами та громадянами з приводу розподілу та перерозподілу суспільного продукту, створення централізованого фонду фінансових ресурсів і його використання на задоволення загальнодержавних потреб. В умовах перехідного періоду особливість цих відносин полягає у тому, що вони характеризуються невідповідністю між потребами суспільства та можливостями їх задоволення.

Актуальність проблеми перебудови податкової політики обумовлена здійснюваними в Україні реформами та соціально-економічними трансформаціями. Водночас, з огляду на відсутність цілісної і послідовної державної економічної політики, диспропорції розвитку в економіці призвели до затяжної соціально-економічної кризи. Одним з вагомих чинників, що призвів до такої ситуації, є невиважена податкова політика. Вона спричинила різке гальмування інноваційно-інвестиційних процесів, що, своєю чергою призвело до зниження рівня реальних податкових надходжень.

Згадану проблематику досліджує чимало вітчизняних та зарубіжних вчених: В. Ревун, Т. Єфименко, О. Музиченко, О. Мельник, В. Андрущенко, О. Василик, Т. Єфименко, П. Мельник, А. Соколовська, А. Крисоватий та інші. Незважаючи на значні здобутки у дослідженні вказаної проблеми, низка питань щодо реформування податкової політики України вимагають досліджень і наукових розробок.

Для постсоціалістичних країн загалом та для України зокрема проведення ефективної фіскальної політики було і залишається серйозною проблемою. Вона передусім пов'язана з неоднозначним розумінням бюджету та податків як самостійних економічних категорій, їх місця в економіці та форм впливу на суспільне виробництво в певний період розвитку.

На сьогодні фіскальна політика в Україні переходить у якісно новий вимір розвитку, що певним чином викликає труднощі у її реалізації. Насамперед такі труднощі пов'язані з необхідністю гармонізації вітчизняного податкового законодавства із законодавством ЄС, виконання вимог МВФ, відновлення підприємницької та інвестиційної активності, недопущення погіршення рівня життя населення тощо.

Реалізація ефективної фіскальної політики також утруднюється через складність її узгодження з монетарною політикою, яка спрямовується переважно на стримування темпів інфляції та підтримання курсу гривні. Основний фактор інфляції – незбалансованість попиту і пропозиції на внутрішньому ринку. Низка чинників впливає

на інфляцію. Серед них: зростання цін на природний газ, нафту, підвищення зарплати працівників.

Нагальність та необхідність проведення реформи, насамперед у податковій системі, пояснюється тим, що податки двояко можуть впливати на економіку в перехідний період, а саме: з одного боку, низький рівень податків, відсутність будь-яких податкових пільг доповнюють і стимулюють приватнопідприємницьку ініціативу, спонукають до розширення виробництва, заохочують іноземні інвестиції, дають змогу державі через бюджет виконувати свої функції, а з іншого – їх надмірне навантаження у поєднанні із масштабною кризою в економіці призводить до спаду виробництва, відтоку капіталу, приховування доходів, переходу значної кількості суб'єктів господарської діяльності в “тіньову економіку”, інфляція, безробіття, криза неплатежів тощо, що й характерно на сучасному етапі розвитку України.

Особливої актуальності в останні роки поряд із реформою податкової системи набули проблеми формування державного бюджету. Одна частина з них є похідною від загальноекономічного стану в країні, інша ж полягає у суто суб'єктивному підході до процесу його складання, затвердження та виконання.

Практика використання податків та бюджету в Україні як двох найбільш дієвих інструментів фіскальної політики свідчить, що вони втратили роль стимулу та регулятора розвитку економіки. Податкова та бюджетна системи поки що не посіли відведеного їм місця в загальноекономічній системі, що гальмує перехід країни до цивілізованого ринку.

Аналіз планових та фактичних показників дохідної та видаткової частин бюджету показав невідповідність сучасним економічним реаліям існуючої податкової та бюджетної систем. Яскравим підтвердженням цьому є рівень виконання передусім державного бюджету, який за останні роки становив приблизно 70% від запланованих показників. Такий стан речей є не тільки результатом кризи в економіці, більшою мірою це пов'язано із надмірним податковим тиском, неефективно сформованою структурою доходів та видатків державного бюджету, відсутністю їх диверсифікації, нереальними плановими показниками з окремих груп надходжень тощо.

Зведений бюджет України становив у 2005 р. за доходами 134 млн 183 тис. грн, а в 2010 р. – 314 млн 506 тис. грн, за видатками, відповідно, – 141 млн 699 тис. грн і 377 млн 843 тис. грн [1].

Зміни видаткової частини Державного бюджету України в останні роки не мали позитивного результату, бо видатки бюджету дещо скоротилися. Поряд із цим нераціональна структура видаткової частини передбачала неефективний розподіл та використання. Тобто бюджет значно перевантажений видатками, пов'язаними з економічною діяльністю держави, які не сприяють структурній перебудові економіки.

Значний вплив на виконання бюджету загалом та окремих груп зокрема чинять зростаючі видатки на обслуговування державного боргу, які, по суті, є першочерговими, оскільки їх невиконання призведе до ізоляції України в економічному плані. Окрім цього, через існуючі темпи їх зростання бюджет не в змозі буде покрити їх в повному обсязі.

Економічно неефективна централізація бюджетних коштів спричинила зростання сум дотацій та кількості дотаційних областей, з одного боку, та їх залежність від центру – з іншого, що породжує серед деяких регіонів чисто споживацькі настрої.

Загалом проблеми бюджету, з одного боку, зумовлені масштабною кризою в економіці, яка суттєво впливає на дохідну частину бюджету через постійне зменшення його наповненості фінансовими ресурсами. З іншого боку, неефективні кроки щодо

“поліпшення” ситуації (через збільшення податкового тиску, значної централізації бюджетних коштів постійне завищення доходної частини бюджету) ще більше поглиблюють її.

У сучасних умовах податкова система України має низку недоліків:

- значна складність та суперечливість податкової системи;
- фіскальна спрямованість податкової системи і недостатня орієнтація регулюючої функції на стабільне економічне зростання;
 - складна, неоднорідна та нестабільна нормативно-правова база оподаткування, а також неузгодженість та суперечливість окремих законодавчих норм;
 - витрати на адміністрування окремих податків є значними порівняно з доходами бюджету, що формуються унаслідок їх справляння;
 - значна нерівномірність розподілу податкового навантаження через наявність великої кількості податкових пільг та існування різноманітних схем ухилення від сплати податків;
 - непрозорість податкового регулювання;
 - діяльність Міністерства Фінансів, Державної податкової служби, Держмитслужби щодо реалізації державної податкової політики є недостатньо узгодженою і ефективною внаслідок недосконалого правового регулювання їх взаємовідносин;
 - корумпованість і каральний зміст податкових відносин.

Дані недоліки призвели до таких проблем у системі оподаткування України, як: податкова заборгованість платників перед бюджетом і державними цільовими фондами; бюджетна заборгованість з відшкодування ПДВ; ухилення від оподаткування; нерівномірне податкове навантаження, найбільша частка якого покладена на законослужняних платників [2].

На підставі зазначеного та з урахуванням сучасних економічних умов, ми можемо стверджувати, що основним пріоритетом податкової політики в перспективі має стати: створення сприятливих умов для розвитку підприємницької та інвестиційної діяльності, а також їх ефективного захисту.

Для реалізації пріоритетів розвитку податкової політики, необхідно здійснювати комплекс стимулюючих заходів, які передбачають: зниження податкового тиску, стимулювання інноваційної діяльності, сприяння розвитку малого підприємництва, підвищення фіскальної ефективності податків унаслідок розширення податкової бази, поліпшення адміністрування, зменшення масштабів ухилення від сплати податків, декриміналізація податкового законодавства [3].

Доцільно зазначити, що певні кроки для покращення ситуації наче б то робляться. Так, із 1 січня 2013 р. набрали чинності зміни, внесені до Податкового кодексу України відповідними законами.

Намаганням сприяти покращенню інвестиційних умов присвячено зокрема, Закон України “Про внесення змін до розділу XX “Перехідні положення” Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування суб’єктів господарювання, які реалізують інвестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки” № 5211-VI від 06.09.2012 р. [4].

Відповідно до пункту 3 розділу XX “Перехідні положення” Податкового кодексу України, суб’єкти господарювання, які реалізують інвестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки, тимчасово, з 1 січня 2013 р. до 31 грудня 2022 р. включно, при імпорті устаткування (обладнання) та комплектуючих виробів до нього, що звільняються від

обкладення ввізним митом, за умови оформлення митної декларації, можуть за власним бажанням видавати митному органу податковий вексель на суму ПДВ, визначену в такій митній декларації.

Окрім того, прибуток, отриманий від реалізації інвестиційних проектів суб'єктами господарювання, які реалізують інвестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки, оподатковується за ставкою:

- з 1 січня 2013 р. до 31 грудня 2017 року включно – 0%;
- з 1 січня 2018 р. до 31 грудня 2022 року включно – 8%;
- з 1 січня 2023 р. – 16%.

Суб'єкти господарювання, які провадять інвестиційну діяльність з 1 січня 2013 р. до 31 грудня 2022 р., можуть здійснювати нарахування амортизації, застосовуючи метод прискореного зменшення залишкової вартості, а також користуватися низкою податкових пільг.

Намагаючись наповнити бюджет, встановлюються нові податки, змінюються їх ставки. Ст. 265 Податкового кодексу України встановлює податок на нерухомість, який нараховується на житлову площу, яка перевищує 120 кв. метрів для квартири та 250 кв. метрів для жилих будинків [5].

Керуючись метою підтримки українських автовиробників, міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі ухвалила рішення про введення спеціальних мит на імпорт автомобілів у розмірі 6,46% на автомобілі з об'ємом двигуна більше 1000 куб. см, але не більше 1500 куб. см, і 12,95% – на автомобілі з об'ємом двигуна більше 1500 куб. см, але не більше 2200 куб. см.

Аналізуючи ці та низку попередніх законодавчих нововведень можна зробити висновки, що певні кроки щодо змін фіскальної політики мають місце, однак вони не є системними, досить часто їх результати є протилежними до очікуваних.

Проблема вітчизняної фіскальної політики полягає у ній самій. Звертаючись до теорії та світової економічної практики, необхідно відзначити: фіскальна політика складається з так званої дискреційної фіскальної політики й автоматичної. Дискреційна політика – це свідоме регулювання державою оподаткування і державних витрат з метою впливу на реальний обсяг ВВП, зайнятість, інфляцію, економічний ріст. Як правило, дискреційну фіскальну політику можна прогнозувати в різні періоди економічного циклу.

У період спаду стимулююча дискреційна політика складається із:

- збільшення державних витрат;
- зниження податків;
- поєднання росту державних витрат із зниженням податків (з урахуванням того, що мультиплікаційний ефект зростання державних витрат більший, ніж мультиплікаційний ефект зниження податків).

Така фіскальна політика призводить фактично до дефіциту бюджету, але забезпечує скорочення падіння виробництва.

В умовах інфляції при надлишковому попиті стримуюча дискреційна фіскальна політика складається із:

- зменшення державних витрат;
- збільшення податків;
- поєднання скорочення державних витрат із зростаючим оподаткуванням (з урахуванням того, що мультиплікаційний ефект зменшення державних витрат більший, ніж мультиплікаційний ефект росту податків).

Така політика орієнтується на позитивне сальдо бюджету. Безумовно, це абстрактна схема поведінки парламенту й уряду, і механізм дискреційної фіскальної політики далеко не такий простий, оскільки в реальній економіці діють паралельні та різноспрямовані фактори і зрозуміло, що пошук оптимальної фіскальної політики – це завдання дуже складне.

Автоматична фіскальна політика заснована на системі вбудованих стабілізаторів. Автоматичний, або вбудований стабілізатор – це економічний механізм, який автоматично реагує на зміну економічного стану без необхідності прийняття певних рішень з боку уряду, здійснення ним певних проектів. До основних вбудованих стабілізаторів належить зміна податкових надходжень. Сума податків залежить від величини доходів. Тому в періоди активного росту ВВП податкові надходження автоматично зростають (при прогресивній системі оподаткування), що забезпечує зниження купівельної спроможності і стримує економічний ріст. І, навпаки, в періоди спаду податкові надходження автоматично зменшуються, сума вилучених доходів також зменшується, тобто поступово збільшується купівельна спроможність в економіці, що стримує спад. Іншими словами прогресивна система оподаткування в періоди інфляційного росту призводить до втрати потенційної купівельної спроможності, і навпаки, в періоди уповільнення економічного росту вона забезпечує мінімальну втрату купівельної спроможності. І перше, і друге є бажаним з огляду на економічну стабільність.

До вбудованих стабілізаторів належать система допомог з безробіття і різних соціальних виплат, програми з підтримки малозабезпечених верств населення тощо, які перешкоджають різкому скороченню сукупного попиту навіть у періоди економічного спаду. В періоди підйому і скорочення безробіття виплата річного роду допомог або припиняється, або зменшується, що стримує сукупний попит.

Світовий досвід свідчить, що системи оподаткування – це не застигла схема. Вона постійно змінюється, динамічно пристосовуючись до процесів відтворення, ринку, вимог НТР. Наприклад, тільки в США у 80-ті рр. XX ст. було проведено дві реформи (1982 і 1986 рр.) оподаткування, які можна пов'язати з проведенням дискреційної фіскальної політики.

Якщо аналізувати механізм здійснення фіскальної політики в Україні, то її можна віднести до дискреційної. Головною проблемою фіскальної політики в Україні у 90-ті рр. XX ст. було те, що вона здійснювалась під впливом стихійних інфляційних процесів і прагнення вирішити проблему бюджетного дефіциту внаслідок необґрунтованої емісії паперових грошей та кредитної емісії. Як відомо, це безперспективний шлях. Податкова політика в Україні в минулі роки здійснювалась за відсутності цілісної концепції її проведення в умовах переходу економіки від суто адміністративних методів управління до ринкових форм господарювання. Більшість принципів, зафіксованих у Законі України “Про систему оподаткування”, прийнятому ще у 1991 р., лишилася тоді нереалізованою. Відтак, податкова система набула однобічного, відверто фіскального (винятково в аспекті наповнення бюджету і спрямування і, врешті, перетворилась на гальмо у процесі виходу України з кризового стану. Інакше кажучи, з точки зору податкової політики випав її, регулюючий критерій, покликаний впливати на умови конкуренції, ефективність використання ресурсів і на економічне зростання.

На жаль, монетарні заходи в Україні не були підкріплені відповідними кроками в податковій політиці, у сфері приватизації та структурній перебудові економіки. Наслідком відсутності структурних реформ та незмінних підходів у проведенні податкової політики, негнучкості бюджетних витрат стало значне посилення податкового тиску.

Розширення видатків бюджету як метод антикризової фінансової політики (через стимулювання попиту) в умовах України непридатний, оскільки видатки і так надмірні. Тому набагато доцільніше розширювати сукупний попит шляхом зниження податків та одночасного скорочення державних витрат, аби уникнути надмірного дефіциту бюджету.

Але в умовах вітчизняної економіки з її значними структурними деформаціями проведення такої політики вимагає (щоб уникнути нового спалаху інфляції) також проведення структурних реформ і стимулювання виробництва, тобто розширення не тільки сукупного попиту, а й сукупної пропозиції. Це потребує вдосконалення податкової системи з дотриманням таких принципових умов:

- незважаючи на переваги використання непрямих податків у перехідний період, у перспективі основу податкової системи повинні скласти прямі податки, за яких об'єктом оподаткування є дохід юридичної і фізичної особи, земля, майно, капітал;

- непрямі податки доцільно використовувати лише у формі акцизів (з метою обмеження споживання окремих видів товарів, невиправдано високих доходів виробника-монополіста, а також для оподаткування предметів розкоші) та невеликого (за ставкою 10–12%) податку на додану вартість;

- обґрунтовано диференціювати ставки податків, враховуючи об'єктивні особливості й умови надходження доходів;

- ліквідувати надмірну кількість податкових пільг, які сприяють перерозподілу доходів. Деформують вартісні показники в економіці і знижують конкурентоспроможність товаровиробників; пільги можна надавати на певний термін і з умовою, що кошти використовуватимуться на визначені державою цілі;

- система податків повинна бути прогнозованою і сталою; обчислення податків – простим і зрозумілим; сума податків відносно доходів поміркованою, щоб забезпечити певні стимули для розвитку підприємства;

- суворо дотримуватись системи розмежування податків, за бюджетами різних рівнів.

Висновки

Головним завданням у реформуванні податкової політики повинна стати переорієнтація податкової системи із суто фінансових цілей на стимулювання економічного зростання. Здійснити це можна, насамперед, шляхом послаблення податковою навантаження економіки частки податків у ВВП. Зниження ставок податків сприятиме поживленню підприємницької активності і в підсумку не зменшить, а навпаки, збільшить податкові надходження до бюджету. Стимулюючий вплив матиме й радикальне скорочення пільг: крім соціального ефекту (утвердження принципу справедливості в оподаткуванні), воно сприятиме розширенню бази оподаткування, зменшить можливості для ухилення від сплати податків. Як свідчить досвід багатьох країн, стабільність і помірність системи оподаткування дають кращий і триваліший стимулюючий ефект, ніж податкові пільги.

Безумовно, у певних випадках пільги відіграють позитивну роль, але необхідно знаходити компроміс між їх кількістю і необхідністю збереження “незруйнованого” податкового поля.

Література

1. Статистичний щорічник України за 2010 рік [Текст]. — К. : Август Трейд, 2011. — 560 с.

2. Огоновський А. Р. Система податків в Україні та основні напрями її реформування / А. Р. Огоновський // Науковий вісник [Текст]. — 2008. — № 17.7. — С. 228—238.

3. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи [Текст] : монографія / П. В. Мельник, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналій [та ін.] ; за ред. З. С. Варналія. — К. : Знання України, 2008. — 675 с.

4. Про внесення змін до розділу XX “Перехідні положення” Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування суб’єктів господарювання, які реалізують інвестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки : Закон України № 5211-VI від 06.09.2012 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2012. — № 76. — 15 жовт. — С. 73. — Ст. 3074.

5. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2011. — № 13—17. — С. 556. — Ст. 112.

I. Tsap

PROBLEMS AND PROSPECTS OF FISCAL POLICY IN UKRAINE

Specific questions about tax policy reforming and prospects for the reorientation of the tax system from purely fiscal purposes to stimulate economic growth are considered.

Key words: fiscal policy, tax system, tax policy, tax policy reform, state budget, tax system.