

УДК 336.22

Т. В. Паєнко,
к.е.н., доцент, Київський економічний інститут менеджменту

ІНСТРУМЕНТИ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ ПОТОКІВ

Стаття присвячена дослідженню сутності фіскального регулювання фінансових потоків. Визначено особливості інституціональної природи інструментів фіскального регулювання фінансових потоків.

The article deals with the essences of fiscal regulation of financial flows. The institutional characteristics of fiscal regulation of financial flows are determined.

Вступ. Необхідність, способи і ступінь втручання держави в економічне життя суспільства є предметом для дискусії серед економістів майже сто років. Після революції в макроекономічному регулюванні, яка була здійснена Дж. М. Кейнсом, необхідність державного втручання в економіку вже не викликає сумнівів, однак для визначення характеру втручання та вибору інструментів, за допомогою якого воно буде здійснюватися, не існує універсального рецепту. Саме це обумовлює підвищення інтересу з боку фахівців до особливостей реалізації механізму фіскальної політики в Україні.

Постановка проблеми. Різним аспектам фіскального регулювання в Україні та світі присвячені праці В. Андрущенка, О. Данілова, В. Дем'янишина, Т. Сфіменко, Ю. Іванова, А. Крисоватого, В. Опаріна, А. Соколовської, С. Юрія та ін. Вченими було зроблено значний внесок у дослідження особливостей податкового регулювання у країнах світу, визначення впливу податкового навантаження на розвиток економіки, обґрунтування напрямів реформування оподаткування в Україні тощо. Однак природа застосування інструментів фіскального регулювання в Україні потребує подальших досліджень. Тому **метою статті** є визначення інституціональної природи застосування інструментів фіскального регулювання фінансових потоків.

Викладення основного матеріалу. За формою впливу фіскальне регулювання належить до непрямих методів державного регулювання, що базуються не на прямому примусі господарюючих суб'єктів, а на використанні їхніх економічних інтересів. Використовуючи інструменти фіскальної політики, держава створює умови, за яких економічним суб'єктам стає вигідним враховувати інтереси держави в процесі своєї діяльності і не вигідною є опортуністична поведінка. Фіскальне регулювання не має самостійності відносно макроекономічної політики, тому будь-яку зміну в політиці супроводжує адекватна реакція фіскального регулювання.

Термін «регулювання» у широкому розумінні означає упорядковувати, вносити порядок, систему в якусь діяльність та встановлювати правильну взаємодію відповідних частин механізму. Державне регулювання розглядають як вплив держави на умови здійснення та інтенсивність господарських процесів. Головним завданням регулювання економічної системи є підтримання макроекономічної рівноваги у суспільстві [3, с.5].

Сутність фіскального регулювання пов'язана із категорією «фіск». У перекладі з латинської «фіск» означає «казна» (сховище грошей), однак в економічній літературі досить часто відбувається звуження тлумачення фіску тільки до доходної частини бюджету або до процесу мобілізації доходів у казну держави, що, на наш погляд, є неточністю. Оскільки державна казна функціонує не тільки на вхід (мобілізація фінансових ресурсів переважно через систему оподаткування), але і на вихід (бюджетні витрати), тому мову необхідно вести про узгодження інтересів бюджетного та податкового регулювання. Узагальнюючи підходи різних фахівців до тлумачення сутності податкового та бюджетного регулювання [2, 5-9, 10-13], фіскальне регулювання будемо визначати як узгоджений та збалансований вплив фіскальних інструментів на об'єкти фіскального регулювання.

Виходячи з особливостей фінансового потоку як об'єкту фіскального регулювання [10], фіскальне регулювання фінансових потоків визначимо як сукупність інструментів і важелів, за допомогою яких держава створює умови для мобілізації необхідного обсягу фінансових ресурсів та їх ефективного використання з метою забезпечення сталого економічного зростання. Методологія фіскального регулювання фінансових потоків має враховувати такі їх характерні ознаки як рух у вартісній формі, цілеспрямованість, високий ступінь організованості, регламентованість та необхідність здійснення контролю за виконанням регламенту руху.

У вітчизняних наукових виданнях досить давно робиться наголос на необхідності збалансування фінансових та регулюючих інтересів у макроекономічному регулюванні. Досягти такого результату можна завдяки інституціональному підходу, оскільки він дозволяє синтезувати існуючі податкові концепції з урахуванням національних особливостей, у тому числі менталітету.

Інституціональна природа фіскального регулювання проявляється у різних аспектах. По-перше, з позиції необхідності підтримки інституту держави. По-друге, з позиції особливостей економічних відносин, які супроводжують формування податку та бюджету як фінансових інститутів. По-третє, з позиції визначення функціонального призначення фінансових інститутів в економічній системі. По-четверте, з позиції наявності трансакційних витрат на здійснення фіскального регулювання.

Формування і реалізація механізму фіскального регулювання відбувається під впливом наступних чинників:

- регуляторна система, яка визначається чинною владою та впливовими політичними силами;
- мотиваційна система, яку формують соціальні інститути;
- інформаційна система, у першу чергу доступність та достовірність інформації.

Функціонування фінансових інститутів відбувається в умовах інституціональної невизначеності та недостатності. Інституціональна невизначеність проявляється у стохастичному характері розвитку ринкових процесів та наявності ризику, який супроводжує всі економічні процеси. Інституціональна недостатність проявляється у суперечливому і безсистемному характері фіскального регулювання фінансових потоків, що знижує ефективність розподілу і використання фінансових ресурсів, призводить до зростання корупції та тіньового сектора економіки. У зв'язку з цим значно зростають трансакційні витрати, різноманітність яких обумовлюється обсягом і якістю контрактних відносин у сфері державного регулювання загалом та фіскального зокрема. Саме тому важливим є вибір таких регулюючих механізмів, які дозволили б мінімізувати трансакційні витрати у короткостроковому періоді та були б еластичними щодо оптимізації таких витрат у довгостроковому.

Вибір інструментів фіскального регулювання передусім визначається обраною моделлю розвитку ринку. Так, характерною рисою оподаткування у США є відносно помірний його рівень, однак і рівень витрат з боку держави на соціальну сферу також є помірним. Азіатські моделі розвитку ринку (Китайська, Японська) радикально відрізняються від американської та європейських, оскільки їх формування відбувалося під впливом інших культурних традицій та релігійних переконань. Це зумовлює перекладання соціальних гарантій переважно на роботодавців із відповідним формуванням системи оподаткування та бюджетних видатків.

Європейська модель розвитку ринку характеризується більшими гарантіями з боку держави, що супроводжується і вищим рівнем оподаткування. Найвищий рівень централізації ВВП характерний для Скандинавських країн, які відзначаються і найбільшим обсягом державного сектору та найвищими соціальними гарантіями (табл. 1).

Таблиця 1. Характерні риси фіскального регулювання в країнах ЄС

Країна	Прямі податки	Непрямі податки	Соціальні платежі
Данія	Найбільше в ЄС використання фіскальних можливостей оподаткування капіталу, прогресивне оподаткування доходів від підприємницької діяльності для фізичних осіб.	Висока фіскальна ефективність, найвища в Європі ставка ПДВ, розгалужене акцизне оподаткування	Висока гарантія соціальної захищеності переважно через систему страхування
Швеція, Фінляндія	Фіскально значиме персональне оподаткування (для Фінляндії). Оподаткування доходів від підприємницької діяльності здійснюється за високими пропорційними ставками.	Висока фіскальна ефективність, розвинуте акцизне оподаткування, диференційоване оподаткування ПДВ	Високі розміри соціальних трансфертів
Бельгія, Франція	Бельгія – прогресивне персональне оподаткування, застосування податкових знижок. Франція – менший ступінь використання фіскального потенціалу персонального оподаткування, однак високе оподаткування корпоративного прибутку із розгалуженою системою податкових пільг інвестиційного характеру. Висока фіскальна ефективність майнових податків.	Фіскальний потенціал специфічних акцизів використовується слабо, оподаткування ПДВ ефективне і соціально справедливе	Високий рівень оподаткування праці, високі соціальні гарантії, реалізація потенціалу соціального страхування
Австрія	Фіскально значиме персональне прогресивне оподаткування	Оподаткування ПДВ соціально справедливе (дві знижені ставки), використовується потенціал специфічних акцизів	Високі соціальні гарантії
Італія	Прогресивне персональне оподаткування. При оподаткування корпоративного прибутку застосовуються податкові знижки	Максимально використовує регуляторний потенціал ПДВ	Соціальні гарантії помірні
Німеччина	Високе прогресивне персональне оподаткування, значиме оподаткування майна	Ставка ПДВ одна з найнижчих в Європі, менш розвинене акцизне оподаткування	Високі соціальні гарантії
Люксембург	Прогресивне персональне оподаткування із нижчими мінімальною і максимальною ставками. Обмежений перелік пільг	Оподаткування ПДВ соціально справедливе (стандартна ставка 15% і три знижені)	Однакове навантаження соціальних платежів на працевдавця і працівника
Нідерланди	Прогресивне персональне оподаткування. Низький корпоративний прибуток при обмежених пільгах	Більша частина податкової бази ПДВ оподатковується за стандартною ставкою 19%	Високі соціальні гарантії

Джерело: складено автором

Ці країни, з одного боку, використовують потенціал доволі ефективного (у них) ринкового саморегулювання і регуляторні можливості податків і податкових платежів, а з іншого – прагнуть покращити динаміку та якість соціально-економічного розвитку шляхом формування надійної фінансової бази усунення державою «провалів ринку» і чималої кількості структурних диспропорцій. Причому дедалі більше ускладнення соціально-економічної системи потребує постійного розширення сфери втручання держави у відтворювальні процеси за рахунок оптимізації видаткової частини бюджету в умовах обмежень щодо розширення експансії фіску [13, с. 139].

Вибір вектору фіскального регулювання, застосування його інструментів визначається особливостями інституціонального середовища, а також фіскальних традицій, які склалися не одне десятиліття. Особливості фіскальних традицій визначаються не тільки економічними, але і соціальними та культурними чинниками, які формують свідомість населення та їх відношення до регуляторного впливу держави.

Фіскальне регулювання фінансових потоків характеризується особливими по відношенню до інших форм регулювання передумовами зародження, розвитку та реалізації. Його інституціональними джерелами є: по-перше, існування держави як специфічного економічного та політичного інституту-виразника суспільних інтересів; по-друге, наявність та постійне зростання суспільних потреб, задоволення яких потребує активної участі держави у процесах розподілу, перерозподілу та споживанні національного продукту за допомогою фіскальних важелів; по-третє, особливості процесу продукування економічною системою фінансових потоків, етапами якого є акумулювання, розподіл, перерозподіл та споживання національного продукту, по-четверте, зростання обсягу транзакційних витрат при збільшенні кількості інструментів фіскального регулювання.

Реалізація механізму фіскального регулювання передбачає використання двох основних груп важелів – бюджетних та податкових, дія яких реалізується через застосування відповідних інструментів (табл. 2).

Таблиця 2. Важелі та інструменти фіскального регулювання фінансових потоків

Фіскальні важелі	Фіскальні інструменти
Бюджетні	Структура видатків бюджету
	Бюджетні інвестиції
	Трансферти
	Бюджетний дефіцит
Податкові	Податкове навантаження
	Податкові ставки
	Податкові пільги
	Спеціальні режими оподаткування
	Альтернативні режими оподаткування
	Розстрочення і відстрочення податкових платежів

Джерело: складено автором

Будучи одними з найдієвіших, податкові інструменти є одними з найнебезпечніших, через специфіку короткострокових та довгострокових наслідків їх впливу на економіку. Короткостроковий ефект їх дії пов'язаний із зміною податкових ставок або, так званих, автономних податків, які безпосередньо змінюють доходи і, відповідно, величину споживання. Тобто, в даному випадку, податки впливають, перш за все, на сукупний попит, зміна якого стимулює динаміку пропозиції. Проте

для того, щоб ефект від зміни податків став очевидним, необхідний певний проміжок часу, а також упевненість споживачів в тривалості дії нових податків. У зв'язку з цим використання податків як інструментів фіскального регулювання значною мірою ускладнюється, а часті зміни податкового законодавства в країні роблять неможливим достовірний моніторинг результатів регулюючого впливу на економіку.

Вплив бюджетних важелів чітко визначається змінами в двох сферах:

- збільшення державних витрат, підвищення сукупного попиту, збільшення рівня зайнятості населення, що, в цілому, потребує збільшення доходної частини бюджету;

- збільшення доходної частини бюджету, яке відбувається за рахунок збільшення податкових надходжень, а, означає, зменшення доходів платників податків, погіршення їх матеріального добробуту, найгірші наслідки це має в період економічних криз.

Формування нового інституціонального середовища фіскального регулювання фінансових потоків, яке базується, з одного боку, на чіткому дотриманні прав платників і забезпеченні взаємозв'язку між податками і зустрічним потоком суспільних благ, з іншого на створенні системи достатніх інституціональних обмежень дискреційних дій органів виконавчої влади у сфері податкової політики, в тому числі, введення законодавчих гарантій недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації та збалансування інтересів, прав і обов'язків усіх учасників податкових відносин.

Фіскальне регулювання фінансових потоків має бути адекватним не тільки інтересам окремих економічних агентів, але і держави в цілому, відповідати пріоритетним інтересам державної економічної та соціальної політики. Тому для оцінки результативності фіскального регулювання фінансових потоків необхідно розробити систему критеріїв (табл. 3).

Таблиця 3. Критерії результативності застосування інструментів фіскального регулювання

Критерій	Характеристика успішності
Рівень збирання податків	Збільшується адекватно до темпів зростання ВВП
Рівень виконання бюджетних зобов'язань	Виконання у повному обсязі
Рівень віддачі від зібраних податків	Не менше 80%
Величина бюджетного дефіциту, його параметри та швидкість зростання державного боргу	Мінімізація бюджетного дефіциту, зростання кого виправдовується фінансуванням інноваційних витрат, зменшення державного боргу
Динаміка ВВП	Зростання реального ВВП
Рівень монетизації бюджетного дефіциту	Зменшення
Рівень безробіття	Зменшення
Величина податкового боргу	Зменшення
Величина простроченої заборгованості з оплати праці через відсутність бюджетного фінансування	Зменшення та ліквідація
Рівень тіньової економіки	Зменшення
Обсяг трансакційних витрат	Зменшення
Питома вага збиткових підприємств	Зменшується порівняно з минулим роком або плановими показниками звітного року
Податковіддача	Зростає адекватно темпам зростання ВВП
Фіскальна достатність	Обсяг мобілізованих податків має забезпечувати фінансування потреб відповідної території

Джерело: складено автором

Механізм фіскального регулювання руху фінансових потоків, адекватний умовам національної економіки, повинен відповідати двом основним умовам: по-перше, стимулювати одночасно продуктивну та доходотворчу функцію фінансових потоків, а по-друге, здійснювати подвійний тиск на стимули до мобілізації внутрішніх фінансових ресурсів, які перебувають у формі неорганізованих заощаджень населення або у тіньовому секторі економіки. Приведення функціонуючого фіскального механізму у відповідність до вказаних вимог досягається через оптимізацію податкового тягаря на суб'єктів господарювання реального сектору економіки та реструктуризацію державних видатків у напрямку посилення фінансової підтримки підприємств не фінансового сектору економіки.

Узагальнюючи особливості фіскального регулювання фінансових потоків, можна зробити висновок, що його інституціональна природа проявляється у наступних ознаках:

1. Фіскальне регулювання як сукупність норм, які впорядковують взаємодію економічних агентів з приводу регулювання руху фінансових потоків. Норма є базовим інститутом взаємодії економічних агентів, яка визначає як повинні поводитися агенти у тих чи інших умовах. У випадку фіскального регулювання фінансових потоків ми маємо справу з нормами, які регулюють багатосторонні відносини, що зумовлено специфікою руху фінансових потоків, який може відбуватися у середні секторів економіки, між секторами і, навіть, виходити за межі держави.

2. Фіскальне регулювання як сукупність правил гри. Це зумовлено тим, що фіскальне регулювання здійснюється у відповідності з формальними правилами, які встановлює держава і неформальними, які формує суспільство.

3. Фіскальне регулювання як сукупність поведінкових стереотипів. Ця риса проявляється у різних аспектах, наприклад, знижуючи ставку оподаткування прибутку для інвесторів, законодавець керується поведінковим стереотипом «менші податки – більші інвестиції». Однак поведінкові стереотипи є багатоваріантними, у нашому прикладі інвестор може керуватися іншим стереотипом – «менші податки – більший ризик», тощо.

Висновки. Таким чином, інституціональний підхід дозволяє досліджувати специфіку фіскального регулювання фінансових потоків в реальному економічному житті, а не в рамках вузьких теоретичних моделей. Інституціональний підхід дозволяє не тільки пояснити економічні явища, а зрозуміти їх, описуючи поведінку економічних агентів, яка і формує ці явища.

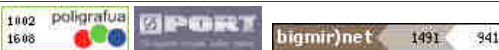
Інститути як способи мислення людей зумовлюються інстинктами, звичками, стереотипами, традиціями, які панують у певному суспільстві. Вони змінюються при зміні відповідних обставин, еволюціонують разом з еволюцією економічної системи, однак зміни в інституціональному середовищі відбуваються набагато повільніше через консервативність інститутів. Консервативність у змінах світогляду людей стримує економічний розвиток, оскільки більшість людей прагне стабільності і чинить опір навіть тим змінам, які у майбутньому покращать їх добробут. Якщо у суспільстві панує група людей, які підвищують рівень власного добробуту за рахунок перерозподілу наявних ресурсів, а не за рахунок примноження багатства суспільства, то вона намагатиметься законсервувати наявний інституціональний порядок, що спровокує гальмування подальшого економічного розвитку. Тому обираючи комбінацію інструментів фіскального регулювання фінансових потоків з урахуванням інституціонального фактора, необхідно керуватися мотивом забезпечення економічного зростання держави, а не тимчасового перерозподілу ресурсів.

Список використаних джерел

- Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу у XX столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів [монографія]/ В. Андрущенко. – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
- Василишен М.М. Реформування міжбюджетних відносин в умовах ринкової трансформації економіки України/ М.М. Василишен./ Автореф. дис. канд. ек. наук. спец. 08.04.01 – фінанси, грошовий обіг, кредит. – К.: 2003. – [електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua.
- Гребельник О.П. Основи митної справи [навч. посіб.] / Гребельник О.П. – К.: Центр навчальної літератури., 2003. – 600 с.
- Данилов А.Д. Проблеми і перспективи налогообложения доходов граждан в Украине/А. Данилов, Т. Паентко// Реформирование налоговых систем: теория, практика, методология [монография]. – К.: Кондор, 2011. – С. 237 – 249.
- Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: [монографія]/ В. Дем'янишин. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
- Єфименко Т.І. Податкове регулювання економічного розвитку/ Т. Єфименко. – Автореф. дис. доктора ек. наук. спец. 08.02.03 – організація управління, планування і регулювання економікою. – К.: Інститут економічного прогнозування, 2003. – 37 с.
- Іванов Ю.Б., Єськов О.Л. Сучасне оподаткування: мотиваційний аспект [монографія]/ Ю. Іванов, О. Єськов. – Харків: ВД «ІНЖЕК», 2007. – 328 с.

8. Крисоватий А.І. Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні [монографія]/ А. Крисоватий. – Тернопіль: Карт-бланш, 2005. – 371 с.
9. Литвиненко Я. Податкова політика [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://studentbooks.com.ua/content/view/1206/41/1/1/>.
10. Паентко Т.В. Фискальное регулирование финансовых потоков/ Т. Паентко// Фискальное регулирование социально-экономического развития государства в посткризисный период [монография]. – К.: ДКС Центр, 2011. – С. 28 – 42.
11. Бюджетний менеджмент: [підручник]/ В.Федосов, В.Опарін, Л.Сафонова та інші; – К.: КНЕУ, 2004.– 864 с.
12. Юрій С.І. Антологія бюджетного механізму [монографія]/ С. Юрій. В. Дем'янишин. – Тернопіль: Економічна думка. 2001. – 250 с.
13. Юрій С.І. Сучасні тенденції розвитку європейського оподаткування та новітня парадигма податкової політики в Україні [монографія]/ С. Юрій, А. Крисоватий, Т. Кошук. – Тернопіль: ТНЕУ, 2010. – 292 с.

Стаття надійшла до редакції 16.08.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"