

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

УДК 336.02:338.001.36

Д. П. Єфремов

*ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана», Україна*

ФІНАНСОВА БАЗА СУСПІЛЬНОГО СЕКТОРА ЗА ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

У статті досліджується вплив економічної кризи на суспільний сектор економіки деяких країн світу, зокрема на його фінансову базу. На основі аналізу динаміки податкового навантаження та змін його структури охарактеризовано основні трансформації в системі державних фінансів під час економічного спаду. Розглянуто способи реакції країн світу на звуження фінансової бази під впливом кризи та виявлено напрямки і передумови ефективності антикризових реформ системи оподаткування.

Ключові слова: суспільний сектор, податкове навантаження, антикризові податкові реформи.

В статье исследуется влияние экономического кризиса на общественный сектор экономики некоторых стран, в частности на его финансовую базу. На основе анализа динамики налоговой нагрузки и изменений его структуры охарактеризованы основные трансформации в системе государственных финансов во время экономического спада. Рассмотрены способы реакции стран мира на сужение базы под влиянием кризиса и выявлены направления и предпосылки эффективности антикризисных реформ системы налогообложения.

Ключевые слова: общественный сектор, налоговая нагрузка, антикризисные налоговые реформы.

The article examines the impact of the economic crisis on the public sector of economy of some countries and, particularly, its financial basis. Upon the analysis of the dynamics of the tax burden and changes in its structure, major transformations in the system of state finances during the economic downturn are outlined. The author examines the ways the countries react to the shrinkage of the financial base under the influence of the crisis and identifies trends and prerequisites of anti-crisis taxation system reforms effectiveness.

Keywords: public sector, tax burden, anti-crisis taxation reforms.

Економічна криза, що розпочалася 2008 року, суттєво вплинула на господарську діяльність усіх без винятку суб'єктів економіки. Чи не найбільшою мірою вона зачепила суспільний сектор країни, спричинивши зміни в структурі його фінансової бази, а також напрямках витрат. З огляду на скорочення бюджетних надходжень в умовах економічної кризи деякі країни світу потрапили в фінансову кризу, що змусило їх вдатися до перегляду та скорочення державних витрат. Таким чином, під впливом зазначених процесів за останні кілька років мала місце серйозна зміна масштабів суспільного сектора, що суттєво ускладнило виконання ним покладених на нього функцій. Звідси випливає актуальність дослідження цих тенденцій та пошуку шляхів протидії ним.

Дослідженню окремих аспектів стану суспільного сектора в умовах економічної кризи присвячені праці багатьох вчених. Досвід запровадження фіскальних правил і норм у зарубіжних країнах вивчався О. Длугопольським та А. Жуков-

ською в [2], особливості антикризової податкової політики в Україні докладно розглянуто А. Соколовською в [4], інструментарій фіскальної політики в антициклічному регулюванні економіки на теоретичному рівні проаналізовано Г. Дмитренко в [3].

Метою даної роботи є аналіз впливу податкових реформ, що проводилися в різних країнах світу у відповідь на економічну кризу 2008–2011 років, на масштаби їхнього суспільного сектора.

Як відомо, у довгостроковій історичній перспективі суспільний сектор демонструє специфічну властивість – постійно збільшувати свою присутність у національному господарстві. Закономірність, що виражається в стійкому зростанні державних витрат як в абсолютному, так і в відносному вимірах, була помічена наприкінці XIX ст. німецьким економістом А. Вагнером. Для її пояснення використовують такі класичні аргументи: 1) зростає потреба в посиленні перерозподільчої та соціальної функцій держави при збільшенні доходів на душу населення в індустріальній та постіндустріальній країні; 2) існує стала необхідність суспільної протидії монополістичним об'єднанням та захисту інтересів споживачів для забезпечення ефективної роботи лібералізованої ринкової економіки; 3) в умовах глобалізації підвищується активність державних національних інститутів із забезпечення правопорядку та оборони.

Оцінена через частку податків у ВВП присутність держави в економіці характеризує ступінь суспільного втручання в процеси розподілу доходів. У докризовому 2007 році найбільше податкове навантаження (рис. 1) спостерігалось традиційно в Скандинавських країнах (напр., 47,4 % у Швеції), найменше – в країнах Східної Азії та США (біля 25 %). Порівняно з країнами Європейського Союзу, де через державу в середньому перерозподілялося близько 37 % створеного продукту, Україна також відзначалася помірним рівнем оподаткування (31 %), що, однак, не означає ефективності роботи вітчизняної податкової системи.

Криза, що розпочалася у 2008 році, не могла не зачепити сферу суспільних фінансів і, в першу чергу, сукупність джерел, із яких формуються доходи держави. Під її впливом у більшості країн спостерігалось зменшення податкового навантаження на економіку (рис. 1), що, зрозуміло, пояснювалося причинами циклічного характеру. З іншого боку, виникає додатковий напрям тиску на суспільні фінанси – необхідність посилення соціальної підтримки населення: внаслідок кризи зростає кількість безробітних, які потребують допомоги, а також через падіння доходів підвищується чисельність малозабезпечених громадян.

Таким чином, криза загострила проблему фінансування суспільних витрат. Для дослідження специфіки реакції різних держав на подібні виклики необхідно розглянути динаміку податкових надходжень до бюджетів протягом кризового періоду. З цією метою проаналізуємо три основні види фіскальних стягнень, що в більшості країн світу перерозподіляються через державну фінансову систему: (i) прямі податки, що накладаються на доходи бізнесу та домогосподарств; (ii) внески на соціальний захист, що вираховуються із фонду оплати праці роботодавцями та робітниками, а також (iii) непрямі податки, що накладаються на додану в процесі виробництва вартість, і акцизи.

Перше важливе джерело формування фінансової бази суспільного сектора – прямі податки на доходи – на початкових етапах кризи зазнали суттєвого стискування в більшості країн: у 2009 році, порівняно з 2008 роком, у структурі фіскальних стягнень їхня частка скоротилась від 0,7 % в Угорщині та 0,8 % в Італії до 3,6 % в Іспанії та 7,7 % у США. Падіння в Україні прямих податків становило 4,4 %, що пов'язано з потужним скороченням ділової активності та зниженням

вітчизняного ВВП на 15 %. Слід зауважити, що в багатьох країнах діє прогресивна схема оподаткування доходів громадян, яка в умовах кризи спрацьовує в протилежному напрямку: частина домогосподарств, що зазнала скорочення своїх доходів, переходить до категорій, які тепер оподатковуються за нижчою ставкою податку. Це також впливає на надходження стягнень до скарбниць держав за цією статтею в бік зниження.

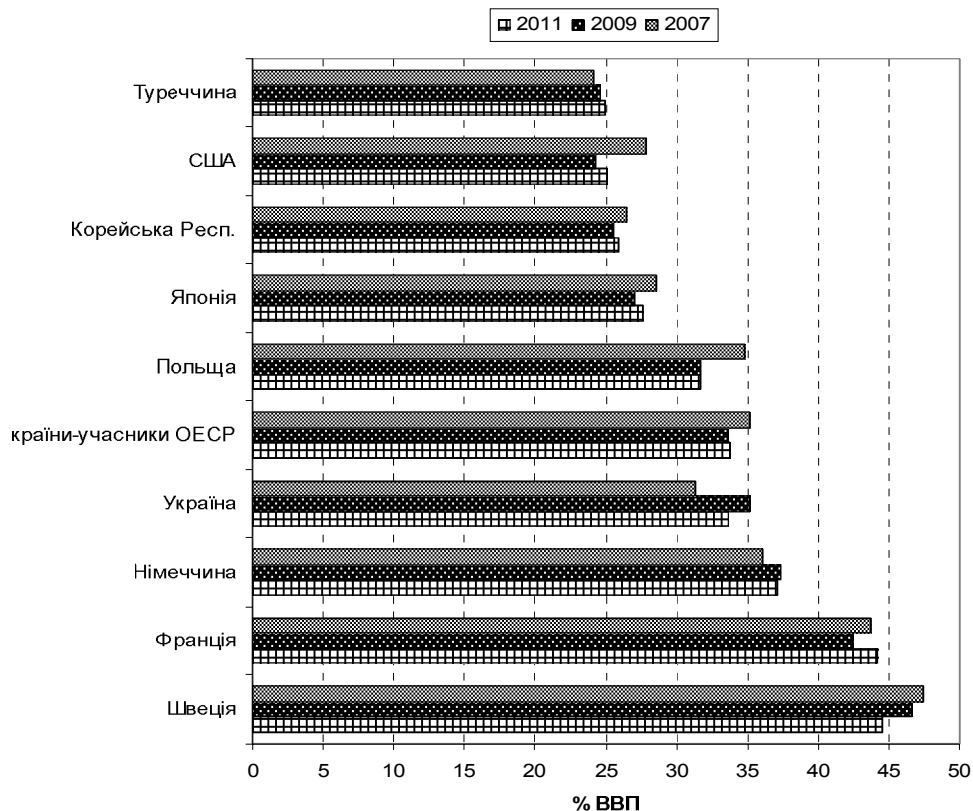


Рис. 1. Податкове навантаження на економіці деяких країн світу
(Джерело: розраховано на основі [1; 6])

Упродовж наступних двох років спостерігалася поступова стабілізація національних господарств країн світу, що у поєднанні зі структурними змінами та урядовими трансформаціями дозволило покращити структуру фіскальних стягнень на користь прямих податків (рис. 2). Водночас у кількох країнах (Греція, Мексика, Туреччина) спостерігалась протилежна динаміка: частка податків на доходи зростала на початку кризи, і лише згодом почала знижуватися. Очевидно, що основний тягар таких податків було перенесено на доходи домогосподарств, які демонструють меншу мобільність у пристосуванні до нових умов, порівняно з фірмами.

Обсяги внесків на соціальне страхування, що західною статистикою також включаються до аналізу складу податкового навантаження на економічних суб'єктах, змінювалися протягом кризового періоду по іншому (рис. 3). Вони досягли пікових значень у 2009 році під впливом політичних кроків, здійснених урядами більшості країн. Їхні заходи здебільшого спрямовувалися на протидію тиску на ринок праці надлишкової пропозиції праці, породженої економічним спадом, та захист через механізми соціального захисту безробітних. Слід брати

до уваги і зростання чисельності населення, що перемістилося до категорії мало-забезпечених та бідних у зв'язку із втратою ним доходів під впливом циклу.

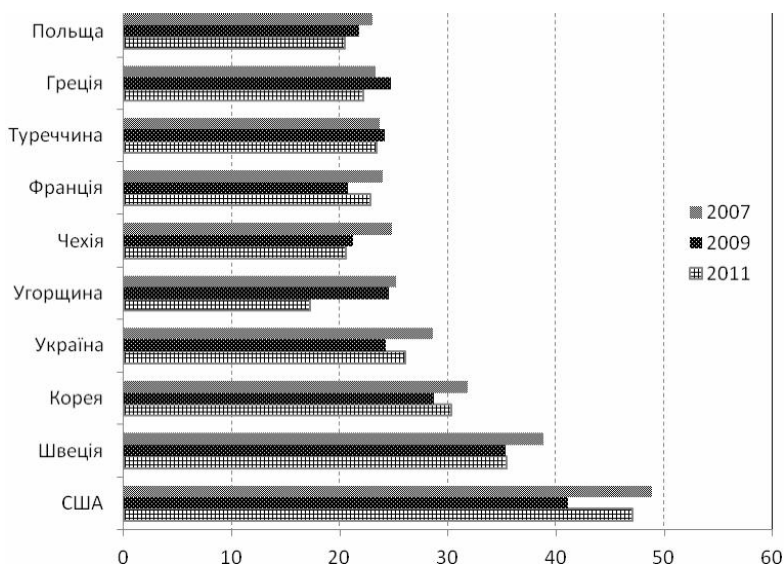


Рис. 2. Зміна частки надходжень від податків на доходи в структурі податкового навантаження деяких країн світу протягом 2007–2011 рр. (Джерело: розраховано на основі [1; 6])

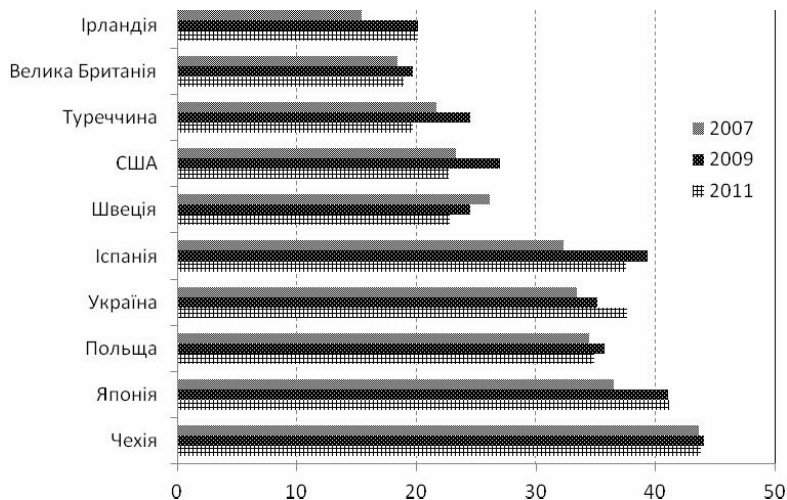


Рис. 3. Зміна частки внесків на соціальне страхування в структурі податкового навантаження деяких країн світу протягом 2007–2011 рр. (Джерело: розраховано на основі [1; 6])

Підтримка таких громадян є першочерговою функцією суспільного сектора, зафіксованою в законодавстві абсолютної більшості держав, а тому суспільні витрати на соціальне забезпечення, ефект від яких настає з певним часовим лагом, протягом початкових років кризи (у 2009 порівняно з 2007 р.) підвищувалися як в європейських (Україна +1,7 %, Франція +2,2 %, Ірландія +4,7 %, Іспанія +7 %), так і в азійських (Респ. Корея +1,7 %, Японія +4,5 %) та американських (Мексика

+1,4 %, США +3,7 %) країнах з подальшим поступовим уповільненням (рис. 3). Особливою поведінкою в галузі соціального захисту відзначилася соціально орієнтована Швеція, де їхня частка в податковому навантаженні скоротилася на 1,6 % у 2008–2009 рр. та ще на 1,7 % у 2010–2011 рр., що було наслідком послідовної політики реформ структури соціальної підтримки.

Непрямі податки, представлені в більшості країн податком на додану вартість та системою акцизних зборів, протягом циклічного спаду практично всюди посилили свій внесок у формування фінансів суспільного сектора, але в достатньо помірних обсягах. Простота нарахування, нескладність контролю та легкість адміністрування підштовхували уряди багатьох країн до активізації їх використання в умовах гострого циклічного бюджетного дефіциту: від додаткових 0,5 % надходжень у Німеччині та Австрії до 1,8 % – у США, 3,4 % – Чехії та 4,3 % – Україні (рис. 4) за 2009 р. Водночас у деяких країнах (Греція, Словаччина, Іспанія, Туреччина) спостерігалась протилежна динаміка зміни ролі непрямих податків, що пов'язано з непослідовною економічною політикою урядів цих країн на початку кризи.

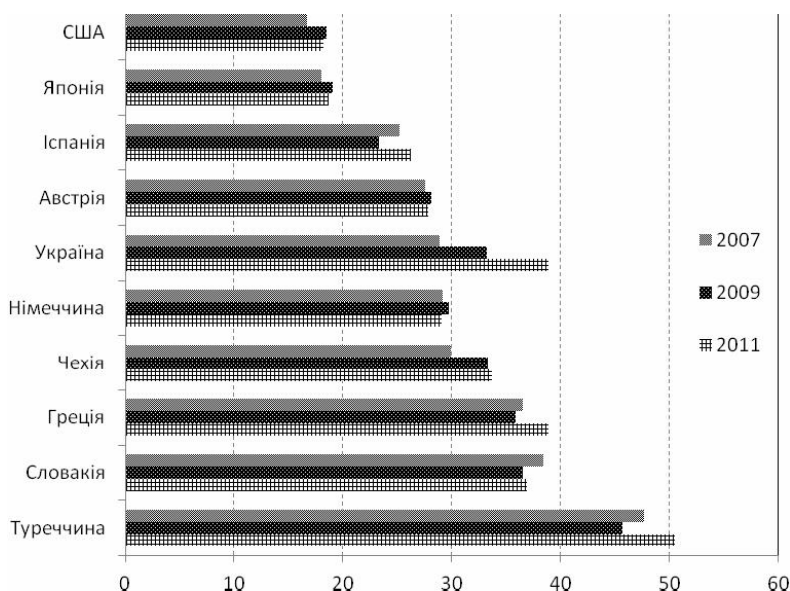


Рис. 4. Зміна частки надходжень від непрямих податків у структурі податкового навантаження деяких країн світу протягом 2007–2011 рр. (Розраховано на основі [1; 6])

Проаналізувавши динаміку зміни податкових надходжень протягом 2007–2011 рр. у деяких розвинутих державах світу, можна дійти кількох важливих висновків, корисних для розробки адекватної антикризової політики уряду. По-перше, прямі податки демонструють високу чутливість до економічної динаміки, а тому змінюються в одному напрямку з нею. Цьому сприяють очікувана рестрикційна поведінка фірм під час спаду та прогресивні схеми оподаткування доходів громадян. По-друге, внески на соціальне страхування демонструють протилежну, контрциклічну динаміку, оскільки розглядаються урядами країн як джерело фінансування соціальних проблем, актуалізованих кризою. Подібні внески реагують із запізненням на зміни в кон'юктурі, оскільки є також

об'єктом законодавчого унормування. По-третє, непрямі податки демонструють, порівняно з іншими, відносно усталеність внеску в фіскальну базу, оскільки чітко корелюють з динамікою випуску, де їхня частка залишається в коротко-строковому періоді на постійному рівні.

Ситуація із фіскальними стягненнями протягом кризи в Україні, в основному, вписується у загальносвітовий тренд. Специфічними рисами вітчизняної економіки залишається домінування в доходах суспільного сектора непрямих стягнень у вигляді різноманітних податків на продукти і послуги. Більше того, останнім часом їхня роль навіть зростала: із 28,9 % у 2007 р. до 33,2 % у 2009 р. та до 38,9 % у 2011р. Цю тенденцію можна розглядати як ще один прояв не-ефективності вітчизняної фіскальної системи, орієнтованої на адміністрування простих податків, що обмежують споживання. Також в Україні на фоні інших держав триває зростання частки соціальних внесків у структурі податкового навантаження – на 4 % за 2008–2011 рр., причиною чого є недосконала структура системи соціального захисту населення та незавершена пенсійна реформа.

Проаналізуємо реакцію країн світу на фінансові загрози та виклики, породжені ускладненням економічної ситуації в ході кризи. У більшості із них були проведені податкові реформи, які, проте, відзначалися різновекторністю: деякі із них призвели до зменшення податкового тиску в країнах, деякі – навпаки, до посилення. Успішність таких перетворень залежала частково від політичної ситуації в країні та від готовності суспільства та влади йти на жорсткі кроки. Спільними рисами реформування для більшості європейських держав стали: 1) зміни в базовому законодавстві довгострокового характеру; 2) прискорене введення в дію податкових змін, які тривалий час відкладалися; 3) перегляд раніше запроваджених фіскальних реформ та зміна системи пільг у напрямку їх скорочення; 4) перебудова структури податкового навантаження за рахунок зменшення одних податків та підвищення інших.

Світова практика свідчить, що будь-які податкові реформи реалізуються за двома умовними напрямками:

1) дії, що ведуть до зміни ставок або розмірів нарахувань за конкретними видами податків;

2) кроки із змін бази оподаткування, тобто об'єктів, що оподатковуються, а також введення спеціальних режимів (пільг, знижок) та видів податків (податкових кредитів).

За результатами моніторингу Європейською комісією податкових реформ, що здійснювалися в країнах-членах ЄС [5], було підтверджено загальновідомий макроекономічний висновок про те, що (і) зміна ставок оподаткування є потужним, але жорстким заходом фіскальної політики, оскільки впливає на добробут усіх членів суспільства і «коштує дорожче» (в плані бюджетних надходжень та політичної стабільності). На противагу ставкам, реформування (ii) бази оподаткування є м'якшим інструментом, що демонструє точковий вплив на добробут конкретних груп платників податків (табл. 1).

З огляду на інформацію, узагальнену в табл. 1, країни ЄС можна розмежувати за ознакою активності фіскального реформування під час кризи на такі, які у відповідь на економічний спад спробували провести масштабні податкові реформи (Греція, Португалія, Прибалтійські країни, Угорщина), й такі, які обмежилися таргетуванням доходів конкретних суб'єктів національного господарства (Франція, Мальта, Люксембург). Причому, подібні трансформації як у тих, так і в інших країнах часто були також і різноспрямованими: в деяких було зроблено наголос на стимулюванні підприємницької активності та споживчого

попиту для швидкого відновлення зростання (Нідерланди, Німеччина, Швеція), в деяких перевагу було віддано консолідації фінансів суспільного сектора (Бельгія, Іспанія, Італія).

Таблиця 1

Напрямки податкових реформ у деяких країнах світу в 2008–2010 рр. *

Країна	Оподаткування доходів бізнесу		Оподаткування доходів громадян		Соціальні внески та відрахування		Податок на додану вартість		Акцизи	
	ставка	база	ставка	база	ставка	база	ставка	база	ставка	база
Австрія		↓	↓	↓						
Бельгія		↑↓		↓				↓		
Болгарія		↑		↓	↓	↑			↑	↓
Велика Британія		↓	↑				↓			
Греція	↓**	↑	↑	↑			↑		↑	↑
Данія			↓	↓↑					↑	↑
Естонія				↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Ірландія		↑	↑	↓↑			↓		↑	
Іспанія		↓		↓			↑		↑	
Італія		↑↓		↓						↓
Кіпр		↓			↑			↓		
Латвія			↑↓	↑↓		↑	↑	↑	↑	↑
Литва	↑↓	↑↓	↓	↑		↑	↑	↑↓	↑	↓
Люксембург	↓			↓						
Мальта				↓				↓		
Нідерланди		↓		↓				↓		
Німеччина		↓	↓	↓				↓		
Польща		↓		↓					↑	↓
Португалія	↑	↓	↑	↓↑					↑	
Румунія		↓	↓	↓		↑↓		↓	↑	
Словаччина		↓		↓		↑				↓
Словенія	↓		↑	↓				↓	↑	
Угорщина	↑↓	↑	↓	↓↑	↑↓		↑	↓	↑	
Фінляндія			↓	↓	↑	↓	↓↑	↓	↑	↑
Франція			↓↑					↓		
Чехія	↓				↓	↑	↑			
Швеція	↓	↓		↓	↓					

* Джерело: складено автором на основі [5].

** Примітка: позначення ↑ – підвищення податкового навантаження; ↓ – зниження податкового навантаження; ↓↑ – зміна внутрішньої структури навантаження за даним видом податків.

У цьому контексті податкові реформи в Україні, що пов'язані із введенням в 2011 році Податкового кодексу, можна інтерпретувати як спрямовані на стимулювання економічного зростання за рахунок покращання умов ведення бізнесу та відновлення ділової активності. Про це говорять кроки із зниження ставки податку на прибуток підприємств (на 9 процентних пунктів протягом чотирьох років), а також наміри переглянути ставку ПДВ і знизити базу оподаткування за рахунок введення податкового кредиту на інноваційну діяльність, податкових пільг для новостворених компаній та сільгоспвиробників. Скорочення кількості податків та зборів (загальнодержавних – із 29 до 19, місцевих – із 14 до 5), узгодження податкової звітності із бухгалтерською та перехід до електронної форми її подання також мають сприяти полегшенню інвестиційної діяльності виробників. Так, за даними Світового банку [7], сукупна кількість податкових виплат

в Україні зменшилася в 2012 році порівняно з 2008-м на 119 одиниць, а витрати часу на підготовку і сплату податків – на 357 год. Хоча ці зміни не можна не оцінювати як позитивні, проте залишається простір для їхнього удосконалення, особливо в напрямку забезпечення простоти та прозорості документообігу.

Податковим кодексом також передбачено введення прогресивної шкали оподаткування доходів населення: підвищені доходи, що перевищують десятикратний розмір мінімальної зарплати (1147 грн. у 2013 р.), обкладатимуться податком за ставкою 17 %. Таку новацію, звісно, можна вважати як спрямовану на забезпечення більш справедливого розподілу багатства в суспільстві, проте вона є однобокою і має бути підкріплена заходами із соціальної підтримки найбільш постраждалих від кризи верств суспільства.

З побіжного огляду заходів, реалізованих країнами в ході податкових реформ, впливає висновок про умови ефективності трансформацій. Останні можна вважати успішними лише тоді, коли вони відповідають кільком критеріям: по-перше, якщо вони спроможні відновити економічне зростання за умов одночасного вичерпного фінансування суспільних потреб. Тобто податкові реформи не повинні створювати додатковий тиск на підприємницьку активність, послаблювати інвестиційну та інноваційну діяльність, суттєво викривлювати мотивацію до праці. Вони мають бути націлені на успішну інтерналізацію позитивних зовнішніх ефектів, породжених функціонуванням суспільного сектора. По-друге, фіскальні трансформації мають бути спрямовані на забезпечення справедливості в суспільстві: порушена кризою стратифікація населення за доходами має згладжуватися точковими податковими заходами редистрибутивного характеру, а також продуманою соціальною політикою. По-третє, під час перетворень податкова система має зберігати простоту та прозорість, забезпечуючи умови для розвитку бізнесу, усуваючи мотиви та можливості для ухилення від оподаткування. Зрозуміло, що розширення адміністративних та контрольних повноважень податкових органів у такому разі має бути виваженим та потребувати помірних фінансових витрат.

Бібліографічні посилання

1. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 96 с.
2. **Длугопольський О.** Досвід країн ЄС у запровадженні фіскальних правил і норм як реакція на прояви світової фінансово-економічної кризи / О. Длугопольський, А. Жуківська // Економіст. – 2013. – № 4. – С. 21–24.
3. **Дмитренко Г.** Роль фіскальної політики в антициклічному регулюванні економіки / Г. Дмитренко // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2009. – № 3. – С. 79–86.
4. **Соколовська А. М.** Податкова політика в Україні в 2009–2010 роках: особливості та уроки на перспективу / А. М. Соколовська // Фінанси України. – 2011. – № 4. – С. 24–37.
5. Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010. Tax policy after crisis // European Commission. – 6, October, 2010.
6. OECD. StatExtracts [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stats.oecd.org>
7. Private Sector. The World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.data.worldbank.org/indicator/IC.TAX.DURS>

Надійшла до редколегії: 15.10.2013