

ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЦИКЛІЧНИХ ДИСБАЛАНСІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Козьменко С. М., д. е. н., проф.,

Балацький Є. О., к. е. н., доц.

Державний вищий навчальний заклад

«Українська академія банківської справи Національного банку України»

У сучасних фінансово-економічних відносинах система оподаткування є вагомим складовою фінансової системи та дієвим механізмом реалізації економічної політики держави. Податкові надходження, будучи основним інструментом формування централізованих фондів грошових коштів, виступають матеріальним базисом функціонування як державних, так і місцевих органів влади, та використовуються ними для виконання своїх функцій. На сьогоднішній день важливим питанням є забезпечення стабільності та своєчасності наповнення державного та місцевих бюджетів за рахунок податкових джерел.

В умовах ринкових відносин циклічність надходження податкових платежів корелює з відповідною фазою ділового циклу. Так, фінансова криза 2008-2009 рр. зачепила різні сфери суспільного життя, у тому числі і негативно вплинувши на податкову систему. Зниження ділової активності та обсягів промислового виробництва, призупинення багатьох інвестиційних проектів, загальне скорочення фонду оплати праці призвело до зменшення податкової бази і відповідних податкових надходжень, як загалом, так і в тій чи іншій мірі за окремими видами податків.

Така ситуація викликала необхідність корегування податкової політики в багатьох країнах світу. Аналізуючи практику зарубіжних країн, можна виокремити два підходи до формування їх податкової політики в кризових економічних умовах. Перший підхід полягає у застосуванні фіскальних важелів впливу на економіку та проведення ряду податкових реформ. Інші країни віддають перевагу автоматичним стабілізаторам, обмежуючись лише деякими регулюючими заходами в податковій сфері. Застосування другого механізму, на нашу думку, є ефективним в тих країнах, де стан розвитку ринкових відносин уже досяг високого рівня. А наприклад, в країнах з перехідною економікою, у тому числі і в Україні, досягнення збалансованості в економіці не можливе без здійснення цілеспрямованої стабілізаційної політики держави.

В Україні, як і в більшості інших країн, світова фінансова криза досить гостро позначилась на бюджетно-фінансовій сфері. Поряд із зниженням загальних надходжень бюджетів, рівень державних видатків залишився досить високим, що створило додаткові фактори погіршення економічної ситуації в країні.

Відомо, що за умов економічного зростання основної значимості в наповненні бюджетів усіх рівнів набувають прямі податки. Економічний спад, навпаки, призводить до скорочення податкової бази та загального зменшення податкових надходжень, тому на перший план виходить непряме

оподаткування, що у свою чергу дозволяє закріпити та стабілізувати податкову базу.

Проте, якщо на державному рівні проведення реформування податкової сфери є більш доступним, то органи місцевого самоврядування в Україні є досить обмеженими в засобах впливу на формування своєї податкової бази. З одного боку, це пов'язано з вузьким колом повноважень органів місцевого самоврядування у здійсненні власної фіскальної політики, що визначено законодавчо. З іншого – це обумовлено структурою надходжень місцевих бюджетів та незначною часткою в ній власних фінансових ресурсів, на які може бути здійснений безпосередній вплив з боку органів місцевої влади. Так, непрямі податки, які стягуються в Україні (податок на додану вартість, акцизний збір та мито), є джерелом поповнення виключно державного бюджету.

Натомість, податкові надходження, отримані від сплати прямих податків забезпечують до 70 % обсягу усіх дохідних джерел бюджетів міст. При цьому частка місцевих податків і зборів у цій сумі є незначною (1-2 % податкових надходжень). Основне ж значення відіграють платежі, отримані за рахунок стягнення податку з доходів фізичних осіб, що складають майже половину доходної частини місцевого бюджету з урахуванням трансфертів. Значимість даного виду податкових надходжень здійснює негативний вплив на динаміку наповнення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами під час економічної кризи.

Зокрема, під час спаду в економіці спостерігається скорочення чисельності зайнятих або тривалості робочого тижня на більшості підприємств реального сектору економіки. Загалом такі тенденції, як правило, обумовлюються синергетичною дією ряду економічних факторів:

- скорочення обсягів виробництва промислової продукції більшості підприємств країни, і в першу чергу – експортно-орієнтованих;
- скорочення платоспроможного споживчого попиту;
- зниження ділової, зокрема інвестиційної, активності у пов'язаних галузях економіки;
- скорочення обсягів житлового та нежитлового будівництва.

Спричинене таким чином суттєве скорочення загального фонду оплати праці у кризовий період призводить до зменшення обсягів надходжень податку з доходів фізичних осіб, як найманих працівників, так і суб'єктів підприємницької діяльності. Поряд із цим зменшення надходжень і за іншими видами податків спричинює значне недоотримання фінансових ресурсів місцевими бюджетами в цілому. Крім цього, як показав досвід 2008-2009 рр., в подібній кризовій ситуації місцеві органи влади не мають дієвих важелів впливу через обмеженість фінансового забезпечення їх діяльності; характеризуються неузгодженістю дій з центральним апаратом управління та невизначеністю стосовно порядку проведення антикризових заходів.

Як зазначалося вище, фактором, що впливає на динаміку обсягу та структури податкових надходжень є певна фаза ділового циклу. Відповідно до цього пріоритетним завданням при розробці державної та місцевої податкової

політики має бути згладжування таких циклічних коливань. Таким чином, залежно від цілей впливу на стан розвитку економіки можна виокремити податкову політику стабілізації (фази спаду, „дно”), політику економічного зростання (фаза підйому) та політику обмеження підприємницької активності („пік”). Для реалізації кожного із зазначених видів податкової політики розробляються відповідні групи заходів. Наприклад, метою державної політики на стадії підйому є підтримка науково-технічних та інноваційних розробок, досягнення прогресивних структурних змін в економіці, забезпечення її конкурентоспроможності та ефективності. В аспекті податкової політики це досягається через створення пільгових умов оподаткування на окремих територіях (областях, регіонах), за групами населення, та за галузями економіки.

Слід відзначити, що сучасний етап розвитку суспільства характеризується значною економічною інтеграцією між країнами світу; поглибленням взаємозалежності між окремими сегментами фінансового ринку та посиленням впливу загальносвітових тенденцій на розвиток внутрішніх фінансових ринків. Внаслідок цього розвиток дестабілізуючого фактора в одній країні може призвести до розбалансування фінансового ринку в іншій, що в цілому ускладнить та знизить ефективність проведення стабілізаційних заходів через грошово-кредитну політику. Отже, в умовах фінансової нестабільності значимість фіскальної політики, зокрема податкового стимулювання, підвищується.

Іншою стороною, на яку необхідно звернути увагу, є раціональний розподіл повноважень між рівнями податкової системи, надання можливості органам місцевого самоврядування самостійно формувати місцеву політику у сфері оподаткування. Мова йде про необхідність реформування бюджетної системи України у напрямку збільшення бюджетної децентралізації, підвищення автономії органів місцевого самоврядування шляхом створення достатнього обсягу власних джерел фінансових ресурсів. Як приклад, стабільним джерелом наповнення місцевого бюджету в перспективі могли б бути надходження від непрямих податків (шляхом зміни схеми його перерозподілу між рівнями бюджетної системи); впровадження податку на нерухомість тощо. Щоправда, стосовно реформування бюджетної системи України, як і щодо впровадження податку на нерухоме майно (і прийняття Податкового кодексу загалом), вітчизняні дослідники не мають єдиної думки. Проте, безперечним залишається той факт, що проведення реформ в податковій сфері не можливе без попереднього досягнення стабільності в економіці.