

УДК 330. 101. 541.

Кравченко Л. А.

ИНСТРУМЕНТЫ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ

Трансформация социально-экономических процессов, происходящих в Украине, поставила перед учеными, государственными и хозяйственными деятелями комплекс теоретических и практических вопросов, связанных с государственным регулированием экономики.

Как известно, особую роль в системе инструментов государственного воздействия на экономику играют бюджетно-налоговые рычаги регулирования, обладающие мощным стабилизирующим потенциалом. Макроэкономическая стабилизация и создание условий для экономического роста в Украине возможны на основе решения равенства: $C_1 + I_1 + G_1 + X_{n1} \geq C_0 + I_0 + G_0 + X_{n0}$,

где C_1, C_0 – потребительские расходы населения в отчетном и базисном периоде соответственно;

I_1, I_0 – валовые частные внутренние инвестиции в отчетном и базисном периоде соответственно;

G_1, G_0 – государственные расходы в отчетном и базисном периоде соответственно;

X_{n1}, X_{n0} – чистый экспорт как разница между экспортом товаров и услуг и импортом в отчетном и базисном периоде соответственно.

Бюджетно-налоговые инструменты регулирования, а именно: государственные расходы, налоги – оказывают наиболее сильное влияние на перечисленные составляющие совокупного спроса, поскольку государственные расходы – его непосредственный компонент, а налоги – фактор, активно воздействующий на остальные составляющие совокупных расходов. Все это обуславливает необходимость исследования возможностей применения бюджетных инструментов регулирования в переходной экономике Украины.

Анализ структуры государственных расходов в Украине за ряд лет показывает существенное (более 20%) сокращение финансирования народного хозяйства в 1997 году по сравнению с 1992 – 1994 гг. С 1992 – 1996 гг. четко прослеживается тенденция уменьшения доли средств на социально-культурные мероприятия и оборону при некотором росте расходов на управление и пенсионное обеспечение. Однако с 1997 года существенно изменяется ситуация в сторону роста (на 10,9 % к 1996 году) финансирования социально – культурных мероприятий. Отмеченные тенденции явились следствием бюджетного кризиса, который проявился в острой

нехватке бюджетных ресурсов, вызванной резким сокращением налогового потенциала, порожденным неуклонным падением производства.

В первом квартале 2001 года наибольший удельный вес в структуре расходов бюджета имела оплата труда (26 %), а второй по объему статьей являлась выплата текущих трансфертов населению (20 %). Соблюдение принципов приоритетности расходов на оплату труда и социальную защиту граждан обеспечивает выполнение социальных обязательств правительства. Но такой подход не гарантирует результативности и эффективности в предоставлении государственных услуг. Особенностью структуры налоговой системы Украины, в которой четко отражается государственное регулирование, является то, что суммы отчислений на социальное страхование и обеспечение значительно больше, чем суммы налога на прибыль. С одной стороны, это свидетельствует, что государство стремится сохранить финансовую поддержку менее защищенных слоев населения. С другой, – такое положение означает высокую степень давления налогового пресса на доходы работающих, что значительно ослабляет стимулы к труду.

Бюджетная политика должна быть ориентирована на улучшение качества расходов бюджета и качества предоставления государственных услуг. В Бюджетной резолюции Верховная Рада поручила Кабинету Министров, во-первых, гарантировать распределение ресурсов в соответствии с приоритетами; во-вторых, улучшить результативность бюджетных программ. Краеугольным камнем бюджетного реформирования должна стать разработка методологических основ перехода к составлению бюджета на программно-целевой основе и внедрение контроля эффективности расходов.

Реализация данного подхода в Украине может способствовать повышению народно-хозяйственной эффективности государственных затрат, оздоровлению финансовой сферы, росту инвестиционного потенциала и, в конечном итоге, стимулированию производства.

Оценка социально-экономических последствий реформирования экономики Украины непосредственно связана с проблемами формирования бюджета, предусмотренными государством мероприятиями по контролю над инфляционными процессами, повышением реальной заработной платы и пенсий, созданием условий для увеличения денежных сбережений населения. В значительной степени это зависит от формирования доходной части бюджета, то есть от целостной, взвешенной и последовательной, налоговой политики.

Налоги – важный механизм макроэкономического регулирования, инструмент перераспределения валового внутреннего продукта (ВВП) на цели экономического развития и социальных гарантий населения. Поэтому построение эффективной налоговой системы – объективное условие успешного функционирования национальной экономики.

Налоговую систему, которая бы способствовала развитию экономики Украины, должны определять следующие черты: стабильность и предсказуемость, равномерность распределения налогового бремени и минимальные затраты для производителей и потребителей. Одним из направлений реформирования налоговой системы Украины должно быть снижение налогового давления. Однако на первом

этапе снижение уровня налогообложения значительно сократит объем поступлений средств в бюджет. Поэтому необходимо проводить политику сокращения налогового давления с одновременным постепенным расширением базы налогообложения и совершенствованием его механизма. Снижение уровня налогообложения позволит субъектам хозяйствования направить высвободившиеся средства на расширенное воспроизводство, создание новых рабочих мест, а также увеличит доходы населения и его покупательную способность. Расширенное воспроизводство, создание новых рабочих мест и новых предприятий приведет к расширению базы налогообложения, обеспечению стабильных поступлений в бюджеты всех уровней средств, необходимых государству для реализации его экономических функций.

Сокращение общего уровня налогообложения должно подкрепляться и другими мерами: антиинфляционным регулированием, взвешенной активизацией приватизационных процессов, стимулированием инвестиций. Определяя конкретные пути снижения налогообложения в Украине, выявим реальные возможности повышения совокупного спроса за счет роста инвестиционных (I) и потребительских расходов (C).

Влияние налогов на потребление населения обусловлено тем, что они уменьшают ту часть доходов граждан, которая может быть использована на приобретение товаров и услуг. Наибольшие радикальные изменения во время налоговой реформы будет иметь налог на доходы граждан. В 2000 году бюджет получил значительные поступления от этого налога, так как росла заработная плата. Уместно заметить, что, согласно расчетам возможных результатов в системе налогообложения, приведенной Национальной Академией наук Украины, наибольший эффект может дать существенное снижение налога на доходы граждан, если экономия средств от налогообложения будет использована на повышение оплаты труда. Вариантом предусматривается позитивное влияние данных изменений на увеличение доходов населения, способствующих повышению платежеспособного спроса и экономическому росту.

Одним из дискуссионных вопросов остается выбор между вариантом снижения налогов на добавленную стоимость и вариантом снижения ставки налога на прибыль. Снижение ставки НДС в большей степени будет стимулировать потребление, а снижение ставки налога на прибыль будет способствовать поступлению инвестиций. Риском снижения ставки НДС является ухудшение торгового баланса вследствие увеличения внутреннего потребления (табл. 1).

Бюджетно-налоговая политика государства обладает также мощным потенциалом и для влияния на чистый экспорт (X_n), возможность наращивания которого не без основания считается альтернативой, которая способна подтолкнуть экономику Украины к росту. Стимулирующая фискальная политика, необходимая Украине для дальнейшей стабилизации и роста, может снизить эффективность экспорта через механизм роста внутренних заимствований, повышения нормы ссудного процента и обменного курса национальной валюты. В такой ситуации особую актуальность приобретает выработка специфических бюджетно-налоговых средств защиты экспортного потенциала страны.

**ИНСТРУМЕНТЫ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ**

Таблица 1.

Варианты изменения в системе налогообложения [1]

Экономическая переменная	Уменьшение ставки НДС	Снижение ставки налога на прибыль предприятия
1	2	3
Производство	Является выгодным для производителей, которые ориентированы на конечного потребителя и используют трудоемкую технологию	Является более выгодным для производителей, которые используют более капиталоемкие технологии
Потребление	Стимулирует конечное потребление	Не имеет существенного влияния
Инвестиции	Не имеет существенного влияния	Стимулирует инвестиции
Сальдо внешней торговли	Сальдо ухудшается, так как снижение ставки стимулирует рост импорта	В краткосрочном периоде растет инвестиционный импорт, который в долгосрочной перспективе будет стимулировать экспорт
Инфляция	Возможен дефляционный эффект в формировании потребительских цен	Не имеет существенного влияния
Доходы бюджета	Относительно быстрая компенсация потерь бюджета	Относительно медленная компенсация потерь бюджета

Для определения роли налогов в системе государственного регулирования экономики определенный интерес представляет также соотношение налогов с общей величиной финансовых ресурсов, созданных в экономике страны. В 1990 году часть налогов в финансовых ресурсах страны составляла 34,2 %, в 1994 г. – 47,9 %, а в 1995 г. такая часть уменьшилась до 42 %, в 1996 г. она снова увеличилась и приблизилась почти к 50 %.

В процессе распределения финансовых ресурсов значительную роль играет соотношение налогов с ВВП. Статистические данные свидетельствуют, что в 90-х годах удельный вес налогов в ВВП носил изменяющийся характер: в 1994 году соответственно к 1990 году их часть выросла на 13,5%, но, начиная с 1995 года, она уменьшилась и в 1997 году составляла 28,4 % [1, с.13]. В 2000 году доходы Сводного бюджета соответствовали 27,5% ВВП, при этом налоговые поступления - 17,8% ВВП. Прогнозируется, что в 2001 году уменьшатся до 26% ВВП, а налоговые поступления составят 18% ВВП.

В зарубежных странах прямые налоги являются одним из регуляторов производственно-хозяйственных процессов, а в нашей стране они выступают, в

первую очередь, в роли источников доходной части бюджета. Если в мире фискальной функции налога на прибыль принадлежит второстепенная роль, в Украине этот налог относится к основным бюджетным источникам. Анализ динамики налога на прибыль в общем объеме налоговых поступлений свидетельствует, что его часть в доходах бюджета колебалась от 23,5% в 1995 году до 20,6% в 1997 году, а с 1999 г. по настоящее время составляет 25% (рис.1), хотя в странах Запада такие платежи равны 5-10% налоговых поступлений [2].

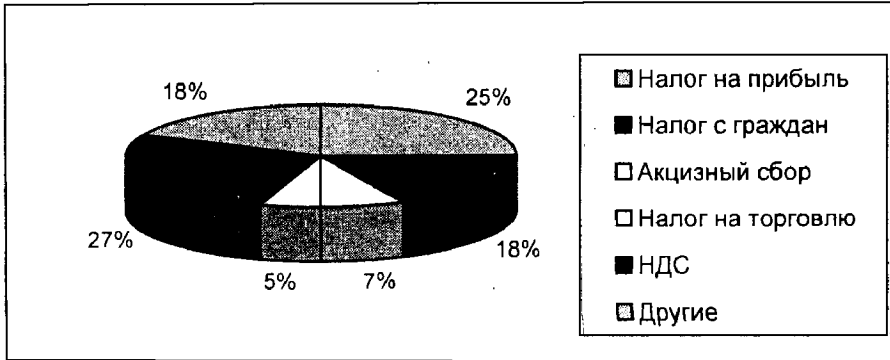


Рис. 1 Структура налоговых поступлений в 1-ом полугодии 2001 года

В рамках действующей в Украине налоговой системы почти 60% бюджетных поступлений обеспечивают три налога: налог на добавленную стоимость (25,1%), налог на прибыль предприятий (19,7%), налог с граждан (13,7%). Еще два налога – сбор в инновационный фонд и сбор на строительство, реконструкцию и содержание автомобильных дорог – обеспечивают 9% доходов (согласно подсчетам за 1999 г.). Таким образом, пять налогов формируют приблизительно 70% доходов бюджетов Украины, именно с этими налогами связаны основные проблемы действующей налоговой системы[3, с.249].

Осуществление налоговой реформы в Украине тесно связано с принятием Налогового кодекса. Поэтому усилия правительства были сконцентрированы на подготовке проекта этого документа. Тем временем недостаточно внимания уделялось определению стратегии налоговой политики: изучению целей политики и анализу вариантов достижения этих целей.

Бюджетно-налоговая политика в Украине должна приобрести стратегическую направленность. Можно выделить такие черты этого процесса:

- определение экономического роста и финансовой стабильности как целей бюджетной политики;
- среднесрочное планирование бюджетной политики. Министерство финансов работает над фискальной стратегией Украины на 2002 – 2005гг.;
- согласованность в рамках бюджетной политики налоговой политики, политики государственного долга, политики относительно расходов и местных бюджетов.

Стратегический подход будет способствовать предсказуемости бюджетной политики и необратимости изменений в процессе бюджетного реформирования.

Инструментом внедрения является Бюджетный кодекс, в котором определены процедуры бюджетного процесса. Реализация бюджетного кодекса будет весомым фактором улучшения качества расходов бюджета, а также даст возможность начать масштабную реформу местных бюджетов.

На основании опыта функционирования в Украине рыночных отношений можно сделать вывод о том, что действующий налоговый механизм находится в стадии развития и реформирования, но выполняет свои основные функции: фискальную, то есть формирования необходимых для государства денежных средств через концентрацию средств государственного бюджета, регулирующую – целенаправленное воздействие с помощью налогового механизма на экономические процессы. На нынешнем этапе преобладающим должно быть развитие стимулирующей функции налоговой системы, совершенствование механизма исчисления и уплаты налогов, сокращение налогового давления при одновременном расширении базы налогообложения и применение альтернативных источников финансирования социальных программ.

Рациональное использование инструментов бюджетно-налоговой политики в сочетании с другими рычагами государственного воздействия позволит обеспечить активное и эффективное государственное регулирование экономики Украины, мобилизуя необходимые для государства финансовые ресурсы и перераспределяя их в соответствии с определенными государством приоритетами.

Литература

1. Квартальні передбачення.– К.: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2001.– № 14.– С.13.
2. Финансы Украины. – Киев: Госкомстат Украины, 1995-1997.
3. Економіка України: підсумки перетворень та перспективи зростання / За ред. Акад. НАН України Гейця В. М.– Х., 2000. – 432 с.

Поступило в редакцію 11 июня 2001 г.