**Фіскальна політика в Україні: проблеми та перспективи**

Фіскальна політика – це складна система економічних відносин між рівноправними суб’єктами 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 в тому, що вони характеризуються невідповідністю між потребами суспільства та можливостями їх задоволення.

Для постсоціалістичних країн в цілому та для України зокрема проведення ефективної фіскальної політики було і залишається серйозною проблемою. Вона передусім за все пов’язана з неоднозначним розумінням бюджету та податків як самостійних економічних категорій, їх місця в економіці та форм впливу на суспільне виробництво в той чи інший період розвитку. Досвід розвинутих країн свідчить, що ефективність та зростання виробництва визначається гнучкою, стабільною, динамічною та оптимальною податковою та бюджетною системами, розробленими в кожній країні відповідно до конкретних соціально-економічних особливостей розвитку.

Нагальність та необхідність проведення реформи насамперед у податковій системі пояснюється тим, що податки двояко можуть впливати на економіку в перехідний період, а саме: з однієї сторони, низький рівень податків, відсутність будь-яких податкових пільг доповнюють і стимулюють приватнопідприємницьку ініціативу, спонукають до розширення виробництва, заохочують іноземні інвестиції, дозволяють державі через бюджет виконувати свої функції, а, з іншої, їх надмірний тягар 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”, інфляції, безробіття, кризи неплатежів тощо, що й характерно на сьогоднішньому етапі розвитку Україні.

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 в суто суб’єктивному підході до процесу його складання, затвердження та виконання.

Економічні категорії бюджету та податків досить тісно пов’язані між собою. Їх взаємозв’язок виражається в тому, що за допомогою податків та зборів формується дохідна частина, яка пізніше перерозподіляється для забезпечення виконання державою притаманних їй функцій. Однак ефективним він буде лише за оптимального співвідношення рівня оподаткування суб’єктів господарювання та політики у сфері видатків бюджету.

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

Оптимальне поєднання переваг і виключення недоліків у функціонуванні даних двох економічних категорій, зміна підходів до розуміння їх економічної сутності та впливу на народне господарство дасть змогу проводити ефективну фіскальну політику, спрямовану на досягнення зростання в економіці.

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 за все державного бюджету, який за останні роки становив близько 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.

Очевидно, що проблема надмірного оподаткування суб’єктів господарської діяльності досить гостро постала в українському суспільстві і її потрібно вирішувати негайно шляхом пониження податкового тиску на економіку. Однак, ніхто не виступає проти пониження податків, які є головною причиною тінізації економіки. Проте в світі існують країни, де рівень оподаткування значно вищий, ніж в Україні, але наша економіка виснажена довготривалими інфляційними процесами, тому їй потрібно залишати більше коштів для нормального функціонування. Іншою, не менш важливою умовою пониження податкового тиску є необхідність формування належної податкової культури.

Зниження податків при незбалансованому бюджеті не допоможе економіці, а навпаки, зашкодить. Так, наприклад, порівняльний аналіз свідчить, що в Україні застосовується досить висока основна ставка ПДВ майже з усіх операцій. І це за умови, коли до витрат виробництва включаються нарахування на фонд оплати праці, комунальний податок, відрахування на дороги та в інноваційний фонд, що приводить до підвищення його кумулятивного ефекту. Крім цього, ПДВ оподатковуються також операції з відвантаження готової продукції, товарів, інших матеріальних цінностей, виконаних робіт та наданих послуг, кошти за які на дату відвантаження підприємство від покупця не одержало. Тобто явно скорочується обсяг оборотних коштів, що негативно впливає на діяльність суб’єктів господарювання. Крім того, оподатковується також попередня оплата за товари, роботи та послуги.

ПДВ також не відзначається соціальною орієнтацією. Звільняються від податку оперції, що стосуються тільки певних верств населення. В умовах низької заробітної плати переважної частини населення, постійних затримок з її виплатою ставка ПДВ на предмети першої необхідності є значно завищеною.

Існуючий порядок оподаткування сприяє збільшенню недоплати до бюджету та зростання кількості підприємств "тіньовиків". Так, в 1997 р. фактично від ПДВ було отримано 7,63 млрд. грн., що становило 90,3% від запланованого, а в 1998 р. вже надійшло тільки 7,24 млрд. грн. тобто цей показник був виконаний лише на 82,7%. Залишається незрозумілим чому в держбюджеті на 1999 р. доходів з цього джерела заплановано отримати в сумі 8,3 млрд. грн. або в 1,15 раза більше від фактично виконаних в минулому році. Як свідчать наведені факти, існує необхідність зниження ставки цього податку в два рази.

Належного місця в податковій системі України не посів поки що і податок на прибуток підприємств. За підрахунками спеціалістів, 30% оподаткування прибутку в нашій країні за чинною методикою рівне 48-54% оподаткуванню у відповідності з моделлю, запропонованою в "Основах світового податкового кодексу".

Окремо потрібно звернути увагу на систему нарахувань на фонд оплати праці до яких входять: відрахування до Пенсійного фонду, Фонду зайнятості населення та Фонду соціального страхування.

Основним завданням Пенсійного фонду в Україні є передусім збір пенсійних коштів, фінансування виплат пенсій і грошових допомог населенню, а також перевірка правильності їх призначення і виплати.

Згідно з діючим законодавством, кошти фонду формуються з обов’язкових страхових платежів, які сплачуються підприємствами, організаціями та закладами всіх форм власності в розмірі 32% від фонду оплати праці (ФОП) шляхом включення їх до валових витрат та громадянами в розмірі 1-2% від заробітної плати залежно від її розміру, відрахувань із державного та місцевих бюджетів, сум які покриваються за регресивними вимогами та сумами фінансових санкцій.

Парадокс функціонування в Україні такого глобального механізму як пенсійне забезпечення полягає у відсутності реального джерела для наповнення його фінансовими ресурсами. Йдеться про основні доходи Пенсійного фонду – нарахування на ФОП. Зараз це ще донедавна стабільне джерело доходів суттєво зменшилося. З однієї сторони, на фоні поголовної бартеризації і розрахунків натуроплатою більшість підприємств не має чого відраховувати до Фонду, а з другої, заробітну плату, яка міцно зайняла позиції в “тіньовому” секторі враховуючи, чинні ставки оподаткування, “перетягнути” до легального досить важко.

З урахуванням відсутності реальних грошей в основному джерелі фінансування пенсійної системи держава досить активно проводить пошук операцій, в яких існує реальний грошовий оборот і зразу ж обкладає їх податком. Так, восени 1998 р. для погашення боргів з пенсійних виплат Указом Президента були введені додаткові збори в Пенсійний фонд у вигляді 1% при купівлі (продажу) валюти, 5% - при продажу виробів із золота та інших дорогоцінних металів і 3% - при продажу легкових автомобілів, але суттєво ці нововведення ситуацію не змінили. Тому, не оцінивши економічної ефективності введення попередніх додаткових зборів до Фонду, вже у лютому 1999 року Президент ініціював нові додаткові збори, а саме: 1% від вартості нерухомості, яка продається (купується) фізичними та юридичними особами і щомісячний збір з кожного проданого мобільного телефону операторами мобільного зв’язку в розмірі 10 грн.

Таким чином, чітко прослідковується тенденція щодо збільшення податкового тиску для задоволення пенсійних потреб у фінансових ресурсах.

Проте реформування пенсійної системи такими методами не вирішує основної проблеми – наповненості фінансовими ресурсами бюджетів цих фондів. Зміни у системі передусім за все пенсійного забезпечення, повинні бути спрямовані на стимулювання сплати зборів. Можливим варіантом виходу із цієї ситуації є впровадження системи персональних соціальних рахунків, на які б зараховувалися внески окремо взятого громадянина.

Другу частину нарахувань на заробітну плату складають відрахування у Фонд зайнятості населення та Фонд соціального страхування. Особливу увагу потрібно звернути саме на другий, оскільки світ не знає прецедентів, коли держава збирає кошти у вигляді податку, а ними розпоряджається громадська організація.

Зміни видаткової частини Державного бюджету України в останні роки не мали позитивного результату, бо видатки бюджету дещо скоротилися (як в абсолютній сумі, так і стосовно до ВВП), проте це не вплинуло на рівень їх виконання, який постійно знижувався.

Поряд з цим нераціональна структура видаткової частини передбачала неефективний їх розподіл та використання. Тобто бюджет значно перевантажений видатками, пов’язаними з економічною діяльністю держави, які не сприяють структурній перебудові в народному господарстві

Значний вплив на виконання бюджету в цілому 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. Крім 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 однієї сторони, та їх залежність від центру - з іншої, що породжує серед деяких регіонів чисто споживацькі настрої.

В цілому проблеми бюджету, з однієї сторони, породжені масштабною кризою в економіці, яка суттєво впливає на дохідну частину бюджету через постійне зменшення його наповненості фінансовими ресурсами. З іншої сторони, неефективні кроки щодо “поліпшення” ситуації (через збільшення податкового тиску, значної централізації бюджетних коштів постійне завищення доходної частини бюджету) ще більше поглиблюють її.

Щодо шляхів оптимізації дохідної та видаткової частин Державного бюджету України передусім за все необхідно зазначити, що розмір надходжень до бюджету та напрями використання його коштів залежать переважно від стану економіки. І неможливо поліпшити ситуацію з його виконанням, не здійснюючи радикальних реформ в економіці.

Відправною точкою такого реформування повинні стати зміни в податковій системі, які мають за мету спростити механізми стягнення податків, зробити їх прозорими, понизити податковий тиск на виробника зокрема та утвердити справді економічну функцію податків у цілому.

Література

1. Бескид Й.М. Теоретичні підвалини дослідження суті Державного бюджету України // Фінанси України. - 1998.- N6.- С. 16-18.
2. Василик О.Д. Державні фінанси України. - К.: Вища шк.., 1997.- С. 45-188, 192-235.
3. Державні фінанси / За ред. Ю. Неміца, Г. Райта - Київ: Основи, 1998.
4. Пинзеник В. Реформы или их имитация. - К.: Академія, 1999.- С. 48-50, 60-82.
5. Соколовська А.М. Особливості проведення податкових реформ: світовий досвід і Україна // Фінанси України.- 1998.- N12.- С. 71-80.
6. Соколовська А.М. Податкова система України в контексті світового досвіду // Фінанси України.- 1997.- N7.- С. 77-89.
7. Стігліц Е.Дж. Економіка державного сектора. - К.: Основи, 1998.
8. Терехин С. Фискальная политика Украины: под бременем пережитой плановой экономики // Финансовые риски.- 1996.- N3.- С. 19-22.
9. Финансы / Под. ред. В.М. Радионовой - М.: ФиС, 1995.- С. 251-292.