

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Факультет фінансів та обліку
Кафедра фінансів ім. С.І. Юрія

КІНДРАТЮК Роман Петрович

Податково-боргові стратегії фіскальної політики /
Tax and Debt Strategies of Fiscal Policy

спеціальність: 072 - Фінанси, банківська справа та страхування
освітньо-професійна програма - Фіскальне адміністрування

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ФФАм-22
Р. П. Кіндратюк

Науковий керівник:
к.е.н. А. М. Іванова

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

" ___ " _____ 20__ р.

Завідувач кафедри

_____ А. І. Крисоватий

ТЕРНОПІЛЬ - 2023

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАСТОСУВАННЯ ПОДАТКОВО-БОРГОВОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ.....	6
1.1. Сутність, цілі та інструменти фіскальної політики.....	6
1.2. Теоретичний базис поєднання податкових та боргових інструментів фіскальної політики.....	18
Висновки до розділу 1.....	26
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАТКОВО-БОРГОВОГО ФІНАНСУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	28
2.1. Оцінка прагматики фіскалізації економіки.....	28
2.1. Аналіз стану боргового фінансування.....	36
Висновки до розділу 2.....	45
РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПОДАТКОВО-БОРГОВОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ...	46
Висновки до розділу 3.....	55
ВИСНОВКИ.....	56
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	59

ВСТУП

До початку ринкових реформ зміст та особливості фіскальної політики в житті людей тривалий час не усвідомлювалися. Навіть сам термін «фіскальна» не використовувався. Однак у наш час фіскальна політика є елементом економічної політики держави і пов'язана насамперед з необхідністю вирішення проблем держави як на макро-, так і на мікрорівні шляхом регулювання форми та обсягу фіскальної достатності бюджету та оптимізації бюджетних видатків. Зокрема, фіскальна політика має сприяти вирішенню таких питань, як покращення структури національної економіки, виправлення галузевих та регіональних дисбалансів, заохочення економічних суб'єктів до розвитку науки і техніки та застосування передових технологій, а також розвиток людського капіталу.

Важливими інструментами фіскальної політики є податки та державні запозичення. Існування хронічного бюджетного дефіциту та необхідність його постійного фінансування за рахунок боргових запозичень призвели до низьких темпів економічного зростання та неефективної структури національної економіки. Значний державний борг, накопичений Україною, та відповідний тягар боргових виплат вимагають, щоб нові запозичення були тісно пов'язані з генеруванням економічних ресурсів для погашення боргу.

Разом із цим, виникає необхідність узгодження з борговою політикою податкової. Насамперед необхідно розуміти, що додаткове залучення боргових ресурсів передбачає покриття боргів за рахунок податкових надходжень. Однак, в ситуації, що склалася в Україні у зв'язку з війною стрімко зростає частка державних видатків на оборону. Тому податково-боргові інструменти фінансування видатків бюджету набувають особливого значення.

Проблематику податково-боргового фінансування бюджету досліджували І. Алексєєв, В. Андрущенко, Т. Богдан, Т. Боголіб, З. Варналій, І. Вахович, В. Геєць, В. Глущенко, В. Дем'янишин, О. Десятнюк, Т. Єфименко, І. Запатріна, Ю. Іванов, О. Кириленко, Н. Кравчук, А. Крисоватий, М. Крупка, І. Лук'яненко,

І. Луніна, І. Лютий, В. Мельник, Ц. Огонь, С. Онишко, О. Тимченко, І. Ткачук, В. Федосов, К. Швабій, С. Юрій та інші.

Проте в сучасних умовах воєнного стану та нових соціально-економічних умовах зумовлених ним, дана проблематика набуває особливого значення. Зазначене зумовлює актуальність теми дослідження, визначає його мету та завдання.

Мета дослідження: визначення теоретичних особливостей податково-боргового фінансування бюджету держави, дослідження сучасного стану його здійснення та формування стратегічних напрямів удосконалення податково-боргової політики в Україні..

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні **завдання:**

- дослідити сутність, цілі та інструменти фіскальної політики
- розкрити теоретичний базис поєднання податкових та боргових інструментів фіскальної політики.
- провести оцінку прагматики фіскалізації економіки в Україні
- проаналізувати стан боргового фінансування бюджету в Україні
- запропонувати стратегічні напрями застосування податково-боргового інструментарію фіскальної політики в Україні

Об'єктом дослідження є процес здійснення фіскальної політики.

Предметом дослідження є стратегічні напрями застосування податково-боргового інструментарію фіскальної політики.

Методи дослідження. Методичною базою кваліфікаційної роботи є сукупність загальнонаукових й спеціальних прийомів та методів дослідження, а саме: індукція, дедукція, системний аналіз, порівняння, логічний підхід, теоретичне узагальнення, історичний метод, спостереження, графічне ілюстрування.

Інформаційною основою дослідження є підручники, посібники, монографічні видання, статті, які присвячені дослідженню питань податково-боргового фінансування доходів бюджету, дані Державної податкової служби України, Державної служби статистики України, Державної казначейської

служби України, Міністерства фінансів України, Рахункової палати України, Міністерства економіки України тощо.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в теоретичному обґрунтуванні доцільності застосування боргових інструментів фінансування доходів бюджету, визначенні сучасних проблем застосування податкових та боргових інструментів фіскальної політики в Україні й формуванні стратегічних напрямів їх вирішення.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані у даній роботі теоретичні узагальнення, практичний аналіз та пропозиції можуть стати основою вдосконалення податково-боргового фінансування доходів Державного бюджету в Україні.

Апробація результатів роботи. Головні наукові положення й пропозиції роботи апробовані на Десятій науковій конференції студентів і молодих учених «Актуальні питання фінансової теорії та практики» (тема доповіді: Призначення та цілі фіскальної політики в ринковій економіці) та у збірнику наукових праць «Фінансове забезпечення сталого розвитку» (тема доповіді: Теоретичний базис поєднання податкових та боргових інструментів фіскальної політики).

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків до них та загальних висновків і списку використаної літератури.

Обсяг кваліфікаційної роботи становить 63 сторінки. Робота містить 5 таблиць та 8 рисунків. Список використаних джерел містить 58 найменувань, розміщених на 5 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАСТОСУВАННЯ ПОДАТКОВО-БОРГОВОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Сутність, цілі та інструменти фіскальної політики

Для того, щоб краще зрозуміти природу фіскальної політики, необхідно проаналізувати лексичне та граматичне наповнення цього виразу. Етимологічно прикметник «фіскальний» походить від латинського слова «fiscus», що означає «кошик». Це поняття у стародавньому світі означало касу імператора Риму, пізніше – державну казну, з метою формування якої встановлювалися та збиралися податки; «fiskalis» – той, який належить до казни. Таким чином фактично фіскальний необхідно розуміти як певну інституцію, яка тотожна державній казні.

Слово «політика» походить від грецького «politikos», що означає «державна діяльність» або «громадянська чи суспільна діяльність». Замість того, щоб висвітлювати історичні та етимологічні аспекти слова «політика» та аналізувати його лексичні та семантичні особливості, ми хотіли б зазначити, що сучасне розуміння політики характеризується наступними семантичними ознаками: «наука й мистецтво жити в суспільстві, керувати ним, управляти людьми».

Західний економіст А. Блайндер виділяє три підходи щодо визначення поняття «фіскальна політика» (рис. 1.1).

Наукові публікації пропонують досить широкий підхід до трактування фіскальної політики, який можна поділити на кілька груп. Автори першої групи уникають надмірної деталізації у визначенні змісту фіскальної політики, обмежуючись загальними положеннями щодо формування дохідної та визначення видаткової частин державного бюджету. Зокрема, під фіскальною політикою розуміють наступне:

Підходи щодо визначення поняття «фіскальна політика»		
Комплексний – система регулювання урядом економіки за допомогою змін державних видатків, податків і стану державного бюджету з метою зміни реального обсягу виробництва, зайнятості, контролю над інфляцією та прискорення економічного покращання;	Фінансовий – сукупність фінансових заходів держави з регулювання урядових доходів і видатків з метою досягнення певних соціально-економічних цілей;	За видатками – заходи уряду зі зміни державних видатків, оподаткування та стану державного бюджету, спрямовані на забезпечення повної зайнятості, рівноваги платіжного балансу й економічного покращання під час виробництва неінфляційного валового внутрішнього продукту.

Рис. 1.1. Підходи до визначення поняття «фіскальна політика» за Блайндером А. С.

Джерело: [12].

- «спосіб фінансового регулювання економіки, що здійснюється завдяки використанню податкових важелів і державних видатків» [7];

- «складна система економічних відносин між державою, підприємствами, організаціями, установами, закладами й громадянами щодо розподілу та перерозподілу суспільного продукту, створення централізованого фонду фінансових ресурсів і його використання на задоволення загальнодержавних потреб» [33];

- «сукупність фінансових заходів держави з регулювання урядових доходів і витрат» [13];

- «вплив держави на економічну кон'юнктуру за допомогою зміни обсягу державних витрат та оподаткування» [15].

Таким чином, у представлених визначеннях підкреслено особливості фіскальної політики, які полягають у формуванні й використанні суспільного продукту.

Друга група авторів визначає зміст фіскальної політики більш детально і характеризуючи її наступним чином:

- «сукупність заходів держави у сфері оподаткування й державних витрат шляхом впливу на стан господарської кон'юнктури, перерозподілу

національного доходу, нагромадження необхідних ресурсів для фінансування соціальних програм» [28];

- «сукупність засобів і заходів держави, спрямованих на зміну порядку державних видатків, оподаткування, надання пільг, субсидій, трансферних платежів, що здійснюється з метою акумулювання фінансових ресурсів та впливу на досягнення макроекономічної стабільності, перерозподіл ресурсів і доходів, забезпечення повної зайнятості» [31];

- «діяльність уряду в галузі оподаткування, державних видатків, державного бюджету, метою якої є забезпечення зайнятості населення та вирішення економічних проблем держави» [23];

- «процес установаження державного оподаткування та державних видатків таким чином, щоб вони допомагали стримувати коливання економічного циклу та сприяли підтриманню розвитку економіки високої зайнятості, вільної від надмірної інфляції та дефляції» [25];

- «урядовий вплив на економіку через оподаткування, формування обсягу й структури державних витрат із метою забезпечення належного рівня зайнятості, запобігання та обмеження інфляції, згубного впливу циклічних коливань» [19];

- «свідоме маніпулювання податками й державними видатками, що здійснюється з метою зміни реального ВВП та рівня зайнятості, контролю над інфляцією та стимулювання економічного покращання» [18].

Таким чином, ми доходимо до висновку про відсутність єдиного підходу щодо трактування сутності фіскальної політики. Множинність підходів до її розуміння зумовлена метою досліджень окремих науковців та проблемами соціально-економічного розвитку суспільства в окремі періоди.

Охарактеризувавши сутність фіскальної політики, розглянемо її призначення та цілі в ринковій економіці. Уряди зазвичай використовують фіскальну політику для сприяння потужному та сталому зростанню та зменшенню бідності. Роль і цілі фіскальної політики набули особливого значення під час недавньої глобальної економічної кризи, коли уряди

втрутилися, щоб підтримати фінансові системи, прискорити зростання та пом'якшити вплив кризи на вразливі групи населення. У комюніке після лондонського саміту в квітні 2009 року лідери Групи 20 промислово розвинених країн і країн, що розвиваються, заявили, що вони здійснюють «безпрецедентну та узгоджену фіскальну експансію». Що вони мали на увазі під фіскальною експансією? І, загалом, як фіскальні інструменти можуть сприяти розвитку світової економіки?

Історично популярність фіскальної політики як інструменту політики то зростала, то слабшала. До 1930 року переважав підхід обмеженого уряду, або *laissez-faire*. З крахом фондового ринку та Великою депресією політики наполягали на тому, щоб уряди відігравали більш активну роль в економіці. Нещодавно країни зменшили розмір і функції уряду, а ринки взяли на себе більшу роль у розподілі товарів і послуг, але коли світова фінансова криза загрожувала всесвітньою рецесією, багато країн повернулися до більш активної фіскальної політики [48].

Коли політики прагнуть вплинути на економіку, вони мають у своєму розпорядженні два основні інструменти – монетарну політику та фіскальну політику. Центральні банки опосередковано націлюють діяльність, впливаючи на пропозицію грошей через коригування процентних ставок, банківських резервних вимог, купівлі та продажу державних цінних паперів та іноземної валюти. Уряди впливають на економіку, змінюючи рівень і типи податків, обсяг і структуру витрат, а також ступінь і форму запозичень.

Інструментами фіскальної політики є податки, видатки, державний борг і бюджет країни. Вони полягають у змінах державних доходів або ставок податкової структури з метою заохочення або обмеження приватних витрат на споживання та інвестиції.

Державні витрати включають звичайні державні витрати, капітальні витрати на громадські роботи, витрати на допомогу, субсидії різних типів, трансфертні платежі та виплати соціального забезпечення. Державні витрати створюють дохід, тоді як податки переважно зменшують дохід. Управління

державним боргом у більшості країн також стало важливим інструментом фіскальної політики. Він спрямований на те, щоб вплинути на сукупні витрати шляхом змін у володінні ліквідними активами.

Під час інфляції фіскальна політика спрямована на контроль надлишкових сукупних витрат, тоді як під час депресії вона спрямована на компенсацію дефіциту платоспроможного попиту для підняття економіки з глибини депресії. У прийнятті відповідних інструментів політики можна звернути увагу на наступні міркування.

Політика керованих бюджетів передбачає зміну видатків із постійними податковими ставками або зміну податкових ставок із постійними видатками чи комбінацію обох. Управління бюджетом можна використовувати для подолання депресії та інфляційних ситуацій. У рамках цієї політики робляться навмисні спроби відрегулювати доходи, витрати та державний борг, щоб усунути безробіття під час депресії та досягти стабільності цін в умовах інфляції.

Контрациклічна політика передбачає незбалансованість бюджетів. Незбалансований бюджет під час депресії передбачає дефіцит витрат. Щоб зробити його більш ефективним, уряд може фінансувати свій дефіцит шляхом запозичень у банків. У періоди інфляції політика полягає у створенні профіциту бюджету шляхом скорочення державних видатків.

Уряд може частково використати профіцит бюджету для погашення непогашеного державного боргу. Вважається, що профіцитний бюджет має дефляційний вплив на національний дохід, тоді як дефіцитний бюджет має тенденцію до розширення. Під час депресії, коли нам потрібно збільшення потоку доходів, бажані дефіцитні бюджети. І навпаки, під час інфляції, коли нам потрібно зупинити надлишок доходів, перевагу надають профіцитним бюджетам.

Проте дотримання антициклічної бюджетної політики не є легким завданням. Передбачити рецесію чи інфляційний бум – це складна робота. Пристосувати бюджет до мінливих економічних умов усе ще важче, особливо коли бюджет є політичним рішенням, яке має бути прийняте після тривалої

затримки та обговорення. Тому наголос також має бути зроблений на коригуванні окремих статей бюджету, щоб зробити його більш ефективним як антициклічну зброю фіскальної політики.

Структура податкових ставок повинна змінюватися в контексті умов, що переважають в економіці. Податки визначають розмір наявного доходу в руках населення і, отже, кількість інфляційних і дефляційних розривів. Під час депресії податкова політика має бути такою, щоб заохочувати приватне споживання та інвестиції; тоді як під час інфляції податкова політика повинна обмежувати споживання та інвестиції.

Під час депресії такі економісти, як професор А. Х. Хансен, М. Калекі та Р. А. Масгрейв, виступали за загальне зниження корпоративного оподаткування та податку на прибуток на тій підставі, що це залишає вищі наявні доходи людей, що спонукає до більшого споживання, тоді як низьке корпоративне оподаткування заохочує «венчурний капітал», таким чином сприяючи більшій кількості інвестицій [44].

Але є й інші, які висловлюють серйозні сумніви щодо передбачуваного стимулюючого ефекту податкових пільг на інвестиції. Стверджується, що навіть значне зниження податків не змінює рішень підприємця. М. Калецький висловив думку, що політика зменшення податків для збільшення споживання та стимулювання приватних інвестицій не є практичним вирішенням проблеми безробіття, оскільки податок на прибуток не можна змінювати так часто. Уряду доведеться розробити довгострокову фіскальну політику [44].

Під час інфляції можуть стягуватися нові податки, щоб знищити надлишок купівельної спроможності. Проте слід бути обережним, щоб не підвищувати податки настільки високо, щоб це призупинило нові інвестиції та призвело до спаду бізнесу. Податок на витрати та акцизи мають антиінфляційний характер. Під час інфляції фіскальні органи повинні прагнути стягувати такі податки, щоб зменшити поточний надмірний попит на окремі товари, а не сукупний попит.

Перерозподільне оподаткування є, мабуть, найкращим заходом для підвищення та стабілізації функції споживання. Перерозподільне оподаткування

передбачає прогресивну структуру податку. Це передбачає оподаткування груп з високим доходом за вищими ставками, а груп із середнім і низьким доходом за нижчими ставками з метою збільшення споживчих витрат.

Надійна програма державних запозичень і погашення боргу є потужною зброєю для боротьби з інфляцією та дефляцією. Державні запозичення можуть бути у формі запозичень у небанківських фінансових посередників, запозичень у комерційній банківській системі, залучення центральним банком або друкування нових грошей.

Запозичення від населення шляхом продажу облігацій і цінних паперів, що обмежує споживання та приватні інвестиції, фактично є антиінфляційним. Позики в банківській системі ефективні під час депресії, якщо банки мають надлишкові резерви готівки.

Таким чином, якщо невикористану готівку, що лежить у банках, можна позичити уряду, це призведе до чистого збільшення національного доходу. Вилучення залишків з казначейства має інфляційний характер, але ці залишки, ймовірно, будуть настільки малими, що не матимуть великого значення в економічній системі. Однак друк нових грошей викликає сильну інфляцію.

Під час війни позики стають необхідними, коли інфляційний тиск стає сильнішим. Таким чином, у період інфляції державним боргом необхідно керувати таким чином, щоб зменшити пропозицію грошей в економіці та обмежити кредит. Уряду буде добре погасити борг за рахунок профіциту бюджету.

Під час депресії, навпаки, податки зменшуються, а державні витрати збільшуються. Дефіцит фінансується за рахунок запозичень від населення, комерційних банків або центрального банку країни. Публічне запозичення незадіяних коштів не матиме негативного впливу на споживання чи інвестиції. Коли бюджети дефіцитні, дуже важко погасити борги.

Насправді, варто накопичувати борг під час депресії та викуповувати його під час періоду розширення. Разом з цим, грошово-кредитний орган (центральный банк) повинен прагнути до низької банківської ставки, щоб

зберегти низький тягар боргу. Таким чином, «державний борг стає важливим інструментом антициклічної політики.

Державні витрати можуть бути використані для стимулювання виробництва, доходів і зайнятості. Державні витрати становлять дуже значну частину загальних витрат в економіці. Їх скорочення або розширення спричиняє значні коливання загального доходу. Це може бути важливим у регулюванні споживання та інвестицій для досягнення повної зайнятості.

Уряди прямо чи опосередковано впливають на те, як ресурси використовуються в економіці. Базове рівняння обліку національного доходу, яке вимірює випуск економіки – або валовий внутрішній продукт (ВВП) – відповідно до витрат, допомагає показати, як це відбувається:

$$ВВП = C + I + G + NX \quad (1.1)$$

Зліва – ВВП – вартість усіх кінцевих товарів і послуг, вироблених в економіці. Праворуч знаходяться джерела сукупних витрат або попиту – приватне споживання (C), приватні інвестиції (I), покупки товарів і послуг державою (G) та експорт мінус імпорт (чистий експорт, NX). Це рівняння вказує на те, що уряди впливають на економічну діяльність ($ВВП$), контролюючи G безпосередньо та впливаючи на C , I та NX опосередковано, через зміни в податках, трансфертах і витратах. Фіскальна політика, яка збільшує сукупний попит безпосередньо через збільшення державних витрат, зазвичай називається експансіоністською або «вільною». Навпаки, фіскальну політику часто вважають скорочувальною або «жорсткою», якщо вона зменшує попит через менші витрати.

Окрім надання товарів і послуг, таких як громадська безпека, автомагістралі чи початкова освіта, цілі фіскальної політики відрізняються. У короткостроковій перспективі уряди можуть зосередитися на макроекономічній *стабілізації* – наприклад, збільшенні витрат або зниженні податків, щоб стимулювати хвору економіку, або скороченні видатків або підвищенні податків для боротьби зі зростанням інфляції або для зменшення зовнішньої вразливості. У довгостроковій перспективі метою може бути сприяння сталому зростанню

або зменшення бідності за допомогою дій на *стороні пропозиції* для покращення інфраструктури чи освіти. Незважаючи на те, що ці цілі в основному спільні для різних країн, їх відносна важливість різна залежно від обставин у країні. У короткостроковій перспективі пріоритети можуть відображати діловий цикл або реакцію на стихійне лихо чи стрибок світових цін на продовольство чи паливо. У довгостроковій перспективі рушійними силами можуть бути рівень розвитку, демографічні показники або забезпеченість природними ресурсами. Бажання скоротити бідність може змусити країну з низьким рівнем доходу спрямувати витрати на первинну медичну допомогу, тоді як у розвиненій економіці пенсійні реформи можуть бути спрямовані на довгострокові витрати, пов'язані зі старінням населення. У нафтовидобувній країні політики можуть прагнути краще узгодити фіскальну політику з ширшими макроекономічними розвитками шляхом пом'якшення проциклічних витрат – як шляхом обмеження сплесків витрат, коли ціни на нафту зростають, так і шляхом утримання від болючих скорочень, коли вони падають.

Глобальна криза, корінням якої став крах іпотечного ринку США в 2007 році, є гарним прикладом фіскальної політики. Криза завдала шкоди економікам у всьому світі, оскільки труднощі у фінансовому секторі та втрата впевненості вдарили по приватному споживанню, інвестиціям і міжнародній торгівлі (все це впливає на обсяг виробництва, ВВП). Уряди відповіли спробами стимулювати активність за допомогою двох каналів: автоматичних стабілізаторів і фіскального стимулювання, тобто нових дискреційних витрат або зниження податків. Стабілізатори починають діяти зі зміною рівня податкових надходжень і витрат і не залежать від конкретних дій уряду. Вони діють у зв'язку з діловим циклом. Наприклад, коли виробництво сповільнюється або падає, сума зібраних податків зменшується, оскільки прибутки компаній і доходи платників податків падають, особливо за прогресивних податкових структур, де особи з вищими доходами підпадають під вищі податкові ставки. Допомоги по безробіттю та інші соціальні видатки також планується збільшувати під час спаду. Ці циклічні зміни роблять фіскальну політику автоматично експансійною під час спадів і

скорочувальною під час підйому [48].

Автоматичні стабілізатори пов'язані з розміром уряду та, як правило, більші в країнах з розвинутою економікою. Там, де стабілізатори є більшими, може бути менше потреби у стимулах – зниженні податків, субсидіях чи програмах громадських робіт – оскільки обидва підходи допомагають пом'якшити наслідки спаду. Справді, під час недавньої кризи країни з більшими стабілізаторами мали тенденцію менше вдаватися до дискреційних заходів. Крім того, незважаючи на те, що дискреційні заходи можна пристосувати до потреб стабілізації, автоматичні стабілізатори не підлягають затримці впровадження, як це часто трапляється з дискреційними заходами. (Наприклад, для проектування, отримання схвалення та реалізації нових дорожніх проектів може знадобитися час.) Більше того, автоматичні стабілізатори та їхні ефекти автоматично припиняються, коли умови покращуються.

Стимул може бути складно розробити та ефективно реалізувати, і його важко скасувати, коли умови покращаться. Однак у багатьох країнах із низьким рівнем доходу та країнах із ринками, що розвиваються, інституційні обмеження та вузька податкова база означають, що стабілізатори відносно слабкі. Навіть у країнах із більшими стабілізаторами може виникнути нагальна потреба компенсувати втрату економічної активності та вагомі причини націлити реакцію уряду на кризу на тих, хто найбільше її потребує.

Точна реакція в кінцевому підсумку залежить від фіскального простору, який уряд має для нових ініціатив щодо видатків або скорочення податків, тобто від його доступу до додаткового фінансування за прийнятною ціною або його здатності змінити порядок своїх існуючих видатків. Деякі уряди не були в змозі відреагувати стимулом, оскільки їхні потенційні кредитори вважали, що додаткові витрати та запозичення спричинять надто великий тиск на інфляцію, валютні резерви чи обмінний курс або затримуватимуть відновлення, забравши занадто багато ресурсів у місцевих приватних компаній. Кредитори також могли сумніватися в спроможності деяких урядів витратити гроші з розумом, скасовувати стимули, щойно були введені, або вирішувати давні проблеми,

пов'язані зі структурними недоліками державних фінансів (такими як хронічно низькі податкові надходження через погану податкову структуру або ухилення від сплати податків, слабкий контроль над фінансами місцевих органів влади чи державних підприємств, або зростання витрат на охорону здоров'я та старіння населення). Для інших урядів більш суворі фінансові обмеження викликали необхідність скорочення видатків у міру зменшення доходів (функціонують стабілізатори). У країнах із високою інфляцією або зовнішнім дефіцитом поточного рахунку фінансове стимулювання, ймовірно, буде неефективним і навіть небажаним [48].

Розмір, час, склад і тривалість подразника мають значення. Політики зазвичай прагнуть пристосувати розмір заходів стимулювання до своїх оцінок розміру розриву виробництва – різниці між очікуваним обсягом виробництва та обсягом виробництва, який був би, якби економіка функціонувала на повну потужність. Також необхідна міра ефективності стимулу – або, точніше, того, як він впливає на зростання випуску (також відомий як мультиплікатор). Мультиплікатори, як правило, більші, якщо є менший витік (наприклад, лише невелика частина стимулів зберігається або витрачається на імпорт), монетарні умови є адаптивними (відсоткові ставки не підвищуються внаслідок фіскальної експансії, а отже, протидіють її ефекти), а фіскальна позиція країни після стимулювання розглядається як стабільна. Мультиплікатори можуть бути невеликими або навіть від'ємними, якщо розширення викликає занепокоєння щодо стабільності в найближчому майбутньому або в довгостроковій перспективі, і в цьому випадку приватний сектор, швидше за все, протидіятиме втручанню уряду шляхом збільшення заощаджень або навіть переміщення грошей в офшори, а не інвестування чи споживання. Мультиплікатори також, як правило, вищі для витрат, ніж для скорочення податків або трансфертів, і нижчі для малих відкритих економік (в обох випадках через масштаби витоків). Що стосується складу, уряди стикаються з компромісом у виборі між цільовим стимулюванням для бідних верств населення, де ймовірність повного витрачання коштів і сильного економічного ефекту є вищою; фінансування капітальних

інвестицій, які можуть створити робочі місця та сприяти довгостроковому зростанню; або надання знижок податків, які можуть спонукати фірми приймати більше працівників або купувати нове капітальне обладнання. На практиці уряди дотримуються «збалансованого» підходу до заходів у всіх цих сферах.

Що стосується термінів, то для здійснення витратних заходів (розробка програми або проекту, закупівля, виконання) часто потрібен деякий час, і після того, як заходи будуть введені, заходи можуть діяти довше, ніж потрібно. Однак, якщо очікується, що спад буде тривалим (як це було під час недавньої кризи), занепокоєння щодо відставання може бути менш актуальним: деякі уряди наголошували на реалізації «готових до лопати» проектів, які вже були перевірені та готові до запуску. З усіх цих причин стимулюючі заходи мають бути своєчасними, цілеспрямованими та тимчасовими – швидко скасовуватись, коли умови покращаться.

Подібним чином можна підвищити здатність до реагування та обсяг стабілізаторів, наприклад, за допомогою більш прогресивної системи оподаткування, яка оподатковує домогосподарства з високими доходами за вищою ставкою, ніж домогосподарства з нижчими доходами. Трансфертні платежі також можуть бути прямо пов'язані з економічними умовами (наприклад, рівнем безробіття чи іншими чинниками ринку праці). У деяких країнах фіскальні правила мають на меті обмежити зростання витрат під час буму, коли зростання доходів, особливо від природних ресурсів, є високим і обмеження здаються менш обов'язковими. В іншому випадку механізми офіційного перегляду або закінчення терміну дії («припинення дії») програм допомагають гарантувати, що нові ініціативи не переживуть свою початкову мету. Нарешті, середньострокові рамки із всебічним охопленням та оцінкою доходів, витрат, активів і зобов'язань, а також ризиків допомагають покращити формування політики протягом бізнес-циклу.

Бюджетний дефіцит і показник державного боргу (співвідношення боргу до ВВП) різко зросли в багатьох країнах через вплив кризи на ВВП і податкові надходження, а також через вартість фіскальної відповіді на кризу. Підтримка та

гарантії фінансового та промислового секторів посилили занепокоєння щодо фінансового стану урядів. Багато країн можуть дозволити собі мати помірний бюджетний дефіцит протягом тривалих періодів, коли внутрішні та міжнародні фінансові ринки та міжнародні і двосторонні партнери переконані у своїй спроможності виконувати поточні та майбутні зобов'язання. Дефіцит, який стає надто великим і зберігається надто довго, може, однак, підірвати цю впевненість. Усвідомлюючи ці ризики в умовах нинішньої кризи, МВФ наприкінці 2008 та на початку 2009 року закликав уряди розробити стратегію фіскальної політики з чотирьох напрямків, щоб допомогти забезпечити платоспроможність: стимулювання не повинно мати постійний вплив на дефіцит; середньострокові рамки повинні включати зобов'язання щодо фіскальної корекції після покращення умов; структурні реформи повинні бути визначені та впроваджені для посилення зростання; і країни, які стикаються з середньо- та довгостроковим демографічним тиском, повинні твердо взяти на себе чіткі стратегії реформування системи охорони здоров'я та пенсійного забезпечення. Навіть коли найгірші наслідки кризи відступили, фіскальні проблеми залишаються значними, особливо в розвинутих економіках Європи та Північної Америки, і ця стратегія залишається актуальною, як і раніше.

1.2. Теоретичний базис поєднання податкових та боргових інструментів фіскальної політики.

Якщо необхідно профінансувати певну суму державних витрат, часто стоїть питання як розподілити ці кошти між податками та державними запозиченнями? У разі тимчасового збільшення державних видатків боргове фінансування є оптимальним, оскільки невеликі збільшення всіх майбутніх податкових ставок для фінансування процентних платежів спричиняють менший надмірний тягар, ніж єдине велике підвищення податкової ставки, яке буде

потрібно для уникнути початкового збільшення державного боргу. Цей аргумент ігнорує надмірний тягар боргового фінансування, який виникає, якщо початковий запас капіталу менший за оптимальний (наприклад, через податки чи дохід від капіталу).

Автори фіскальної теорії дев'ятнадцятого століття відстоювали збалансованість бюджетів, але робили це з міркувань доброчесності та розсудливості, а не в результаті аналізу економічної ефективності. Збалансованим бюджетам також надавали перевагу спираючись на питання справедливості за «принципом вигоди» оподаткування, з метою змушення бенефіціарів державних витрат платити за ці видатки. К. Віксел (1896 р.) та інші вчені також підкреслювали, що принцип збалансованості бюджетів змушує політичний процес ретельніше зважувати витрати та вигоди від державних витрат.

Однак існує одна загальна лінія міркувань, яка наводить на протилежний висновок, що будь-яке тимчасове збільшення державних витрат має фінансуватися шляхом запозичень із збільшенням податків лише настільки, щоб фінансувати відсотки за збільшеним державним боргом. Цей висновок впливає зі спостереження, що надлишковий тягар оподаткування залежить від квадрата податкової ставки. З цього випливає, що краще мати велику кількість невеликих приростів ставки податку з часом для фінансування процентних платежів, ніж одноразове велике підвищення ставки податку для фінансування початкових витрат.

Цей аргумент ігнорує можливість того, що збільшення державного боргу передбачає додатковий надмірний тягар. Якщо початковий запас капіталу є меншим за оптимальний (наприклад, через податки на дохід від капіталу), а збільшення державних запозичень ще більше зменшує запаси капіталу, боргове фінансування тягне за собою окремий надлишковий тягар, який слід чітко визнати при виборі між боргом і податками. Аналогічно, якщо відсоткова ставка за державним боргом, який уряд використовує для фінансування збільшених видатків (або граничного продукту капіталу, витісненого державними

запозиченнями), перевищує ставку дисконту, яка підходить для міжчасового агрегування добробуту, боргові фінанси включають надлишковий тягар першого порядку.

Сучасна макроекономічна теорія пропонує в основному два різних підходи до пояснення бюджетних обмежень. Один з них базується на теоремі Рікардо про еквівалентність, згідно з якою вплив податкового та боргового фінансування на державні видатки є ідентичним. Тому вважається, що зміни в методах фінансування не впливають на реальне споживання, інвестиції, виробництво чи багатство. Таким чином, державний борг трактується як форма оподаткування, відкладена в часі. Другий підхід базується на ідеї згладжування податків. Прихильники цього підходу вважають, що рівень оподаткування може викликати викривлення в поведінці економічних агентів і таким чином впливати на реальні показники, а постійний (згладжений) рівень податкових ставок запобігатиме таким викривленням. Другий підхід до бюджетних обмежень фокусується на правилах діяльності держави у сфері державних фінансів з урахуванням доцільності використання податкових та інших методів формування ресурсів державного бюджету за певних умов.

Для подолання фіскальних дисбалансів та зменшення впливу політичної кон'юнктури і помилкових рішень на реалізацію бюджетних стратегій економісти часто дотримуються правила «збалансованого бюджету» [22, с. 226], яке стверджує, що державний бюджет має бути збалансованим щорічно або впродовж певного періоду часу, а бюджетна політика повинна слідувати «стабільному курсу». Ми не вважаємо, що це твердження є повністю виправданим, оскільки акцент на щорічному збалансуванні державою бюджету зменшує «автоматичну» стабілізацію економіки. Навпаки, збалансування бюджету в довгостроковій перспективі підтримує економічну рівновагу не лише через дію «автоматичних» стабілізаторів, але й через «податкове згладжування», тобто утримання податків на постійному рівні для зменшення негативного впливу податків на економічні стимули.

На нашу думку, бюджетний дефіцит означає акумуляцію бюджетних

ресурсів кредитним методом і не свідчить про дисбаланс. Наприклад, у країнах ЄС державні фінанси вважаються збалансованими за умови дотримання двох обмежень: розміру дефіциту (3% ВВП) та розміру державного боргу (60% ВВП). Як українські, так і зарубіжні науковці наголошують на сучасних модифікаціях визначення фіскальної збалансованості. Ми погоджуємося з думкою В. Опаріна, який стверджує, що «бюджет не може бути незбалансованим (дефіцит не є ознакою незбалансованості, а лише показує співвідношення між податковими і позиковими фінансами)» [23, с. 210].

Основу державних фінансів складають податкові фінанси, які можна визначити як систему оподаткування та фіскальний механізм їх акумуляції і використання. Як елемент перерозподільчих відносин, податкові фінанси координують соціально-економічні процеси, а їх призначення полягає у вилученні частини фінансових ресурсів у конкретного економічного суб'єкта – платника податків – і розподілі їх між усіма громадянами у вигляді суспільних благ і послуг через бюджетну систему. У західній економічній думці податки та державні фінанси зазвичай трактуються як елемент перерозподільчого процесу та «систему податків та зумовлених ними фіскальних інститутів у супроводі ... ідей і наукових положень їх пояснюючих, теоретизуючих, нормопрписуючих» [2, с. 151]. Спираючись на погляди західних економістів, узагальнені принципи оподаткування та державних фінансів можна сформулювати наступним чином: «не переобтяжувати населення і суб'єктів господарювання, але й не збирати податків менше, ніж потрібно для забезпечення діяльності державних інститутів» [27, с. 157].

Державні запозичення та боргове фінансування як загальна фінансова інфраструктура залучення, використання та повернення кредитних ресурсів є альтернативним податковому методу фінансування бюджетних видатків. Зменшуючи суми, отримані від платників податків через оподаткування, або виступаючи альтернативою запровадженню додаткових податків, боргове фінансування виконує функцію залучення боргових ресурсів до бюджету, що дає змогу задовольнити державні потреби. Але потім воно викликає зворотний потік

цих коштів і процентних платежів, які потім концентруються в бюджеті за рахунок податкових надходжень, які спочатку призначалися для фінансування створення суспільних благ. Це призводить до коригування початкової (податкової) форми перерозподільчого процесу та формування інших темпів відтворення. Крім того, державні запозичення, які частково залучають ресурси вільного ринку капіталу для фінансування суспільних потреб, призводять до зміни обсягів інвестицій економічних агентів, що впливає на розвиток соціально-економічних процесів. Таким чином, оподаткування та боргове фінансування є інструментами, які спрямовують розвиток соціально-економічних систем в оптимальне русло і в жодному разі не повинні ігноруватися при розробці концепції сталого розвитку як у розвинутих, так і в перехідних економіках.

Хронологія виникнення ідеї та практики оподаткування характеризується етапами насильства, примусу та усвідомленого громадянського обов'язку. На противагу цьому, історичними умовами державного фінансування є свобода, вільний вибір та особистий інтерес кредиторів.

Аналізуючи наукові положення західної фіскальної думки, можна сказати, що особлива увага приділялася пошуку оптимального співвідношення між податковими та борговими джерелами фінансування функцій держави. Погляди науковців варіювалися від заперечення необхідності використання боргового фінансування державних видатків через обов'язковість погашення запозичень та відсотків за ними за рахунок майбутніх податкових надходжень (А. Сміт), до оптимального – стимулювання економічного зростання як передумови випереджаючого суспільного розвитку, до тих, хто визнавав необхідність збалансування бюджету з боргом для створення фіскального середовища (А. Вагнер, Дж. Кейнс). Існувала і проміжна позиція. Тобто, думка про небажаність розширення практики державних запозичень, яка зменшує інвестиції приватного сектору та підриває потенціал довгострокового зростання ВВП за рахунок акумулювання вільного капіталу на ринках капіталу для залучення державних коштів (М. Фрідман, Д. Лекстон).

Відповідно до теореми Рікардо, державні видатки, що фінансуються за

рахунок боргу та податків, є еквівалентними і мають однаковий вплив на поведінку економічних агентів, а отже, і на суспільний добробут. Таким чином, Д. Рікардо спростував думку про те, що фінансування державних видатків за рахунок боргу збільшує сукупне державне споживання. Вчений вказував, що перетворення податків на майбутні боргові платежі впливає не на поведінку економічних агентів, змушуючи їх збільшувати споживання, а на купівлю державних облігацій в очікуванні майбутнього збільшення податкового тягаря.

Д. Рікардо підкреслював, що формування державного бюджету кредитним методом є передумовою зниження рівня оподаткування. Низькі податкові ставки підвищують економічну активність учасників ринку, що призводить до збільшення податкових надходжень, необхідних для погашення боргів з виплатою відсотків. Підкреслюється, що навіть якщо в майбутньому очікується фіскальна експансія, економічні агенти з низьким податковим навантаженням не зможуть розширювати свою фінансово-економічну діяльність і збільшувати податкові надходження понад те, що необхідно для погашення державного боргу. Таким чином, податки та позики є рівнозначними формами фінансування потреб держави. Однак Д. Рікардо також висловлював занепокоєння негативними економічними та фіскальними наслідками неминучих «нерозважливих» запозичень: «Система державних позик більш руйнівна для національного капіталу, ніж система податкового навантаження того ж розміру» [24, с. 189] і фактично ставив під сумнів цю еквівалентність.

Варто зазначити, що в механізмі «запозичення – використання – повернення» негативні наслідки фінансування суспільних потреб за рахунок боргу для держави проявляються лише на етапі погашення та обслуговування державних боргів. Борг вимагає регулярних виплат основної суми боргу та нарахованих відсотків, які фінансуються з поточних доходів бюджету. Великі боргові виплати спричиняють проблеми з переорієнтацією ресурсів державного бюджету з фінансування бюджетних видатків на погашення боргу, а борговий ризик зростає зі зменшенням податкових та неподаткових надходжень. Коли країна бере позики, податками на запозичену суму нехтують, але для погашення

боргу податкові ставки мають бути підвищені. Таким чином, запозичення – це відтермінування сплати податків, а вибір між податковим та борговим фінансуванням бюджету – це, по суті, вибір часу, коли змінювати податки.

Водночас не слід забувати, що податки спотворюють стимули до праці, інвестування, виробництва та споживання. Як наслідок, значна кількість видів діяльності не розвивається так, як хотілося б суспільству. Крім того, втрачається більше бюджетних ресурсів, оскільки ухилення від сплати податків є більш поширеним за вищих податкових ставок, ніж за нижчих. Вищі податкові ставки призводять до менших податкових надходжень. Це явище відоме як ефект податкових викривлень.

Згідно з тогочасними науковими теоріями, внутрішній та зовнішній борги майже ідентичні за своїм впливом на національну економіку. Обидва створюють надмірний податковий тягар і таким чином зменшують національне багатство. Меншою мірою внутрішній борг («ми винні собі») і більшою мірою зовнішній борг («ми винні іноземним державам»). У свій час Дж. Мілль зауважив, що податки, витрачені на погашення державних боргів, залишаються капіталом, переданим від платників податків до власників капіталу [20, с. 156]. Однак ці податки, як і всі інші податки, призводять до надмірного податкового навантаження. Чим вищий державний борг, тим важчий податковий тягар. Цей тягар може стати ще більшим, коли темпи економічного зростання зупиняться через відсутність стимулів для економічної активності в суспільстві. Подібна ситуація сталася після Другої світової війни, коли довоєнні та воєнні борги призвели до фінансового колапсу та післявоєнних суверенних дефолтів у європейських країнах.

Серед досліджень цього періоду заслуговують на увагу праці А. Пігу, представника «нової ортодоксії» та одного з найвідоміших теоретиків державних фінансів. Пігу підкреслював обмеженість саморегулюючої здатності ринкової конкуренції і вважав за доцільне компенсувати це державним регулюванням. Регуляторами ринку цей вчений вважав податки і кредити, а принцип співіснування податків і державних запозичень сформулював як основу

«здорових державних фінансів», водночас наголошуючи на необхідності чіткого розмежування між постійними бюджетними видатками (соціальні виплати, адміністративні витрати тощо), які мають фінансуватися лише за рахунок податків, і тимчасовими видатками, для покриття яких виправдано залучення позик.

У статті «Обмеження податкової межі» (1978) М. Фрідмен стверджував, що реальні витрати на утримання держави слід вимірювати не відносно чи абсолютною кількісною межею податків, а обсягом державних видатків [45, с. 10]. Вчений стверджував, що якщо держава витрачає більше, ніж збирає у вигляді податків, то вона не накладає фіскального тягаря на економіку чи населення. Різниця покривається за рахунок запозичень та емісії. В результаті, крім дефіцитних податків, фіскальні доходи маскуються інфляційним зростанням цін, або державний борг передбачає виплати кредиторам держави за рахунок майбутніх податкових платежів. Це явище влучно підмітили В. Андрущенко, В. Федосов та В. Суторміна: «по суті, йдеться про два види податків: відкриті (очевидні) і приховані. Те, що називають бюджетним дефіцитом, насправді є прихованим податком» [9, с. 159].

Американський неокласик Р. Барро, використовуючи теорему Рікардо про еквівалентність між підвищенням податків та випуском державних облігацій, розвинув ідею про те, що державні запозичення лише тимчасово відкладають стягнення податків з економічних агентів. Згідно з теоремою еквівалентності Рікардо-Барро, оподаткування та випуск державних облігацій як засіб фінансування державних видатків є еквівалентними або нейтральними з точки зору їх впливу на економіку. На думку Р. Барро, заміна поточних податкових платежів тягарем державного боргу лише взаємно змінює передачу ресурсів між поколіннями, величину відсотка та обсяг виробництва, рівень цін [37, с. 225]. Вчений також слушно вказує на можливість розподілу податкового тягаря в часі за допомогою державних кредитів у вигляді обсягів державних видатків та ендогенного оподаткування, що дає змогу приймати макроекономічні рішення, не турбуючись про фіскальні обмеження [17, с. 25].

Нобелівський лауреат Дж. Стігліц дуже скептично ставився до «теореми нейтральності» Р. Барро і вважав неможливим вирівнювання заощаджень учасників ринку з позиками. Адже принцип полягає в тому, що зниження оподаткування (запозичення) відбувається тоді, коли одні покоління беруть активну участь в економіці, а фінансовий тягар виплат за державним боргом лягає на інші вікові групи. Тому нинішнє покоління, яке активніше позичає, не схильне до заощаджень. Вищі податки знову ляжуть на плечі наступного покоління, інвестиції учасників ринку будуть замінені фінансуванням бюджетних видатків, а державний сектор економіки буде «розростатися», що не завжди є економічно виправданим. Тому, на думку Дж. Стігліца, боргове фінансування є інструментом дестабілізації економіки, а не фіскальним регулятором для оптимального розвитку соціально-економічної системи.

Слід зазначити, що позиція Дж. Стігліца сформована в умовах стабільного функціонування економіки, але не при надто високих темпах економічного зростання. Це пояснює ігнорування Дж. Стігліцом можливостей обслуговування та повернення державного боргу завдяки додатковим надходженням податків від розширення податкової бази зумовленого зростанням ВВП, а не через підвищення ставок податків. Однак, таке концептуальне бачення функціонування фіску, применшує роль позикових фінансів у розбудові системи соціально-економічного розвитку, що є невиправданим.

Висновки до розділу 1

У процесі дослідження теоретичних основ застосування податково-боргового інструментарію фіскальної політики ми дійшли до таких найважливіших висновків:

1. Аналіз наукової літератури засвідчив відсутність єдиного підходу щодо трактування сутності фіскальної політики. Множинність підходів до її розуміння зумовлена метою досліджень окремих науковців та проблемами соціально-економічного розвитку суспільства в окремі періоди.

Інструментами фіскальної політики є податки, видатки, державний борг і

бюджет країни. Вони полягають у змінах державних доходів або ставок податкової структури з метою заохочення або обмеження приватних витрат на споживання та інвестиції.

2. З метою наукового осмислення логіки взаємопов'язаних функцій податкових і боргових ресурсів, що лежать в основі фінансування державного бюджету, було узагальнено, систематизовано та концептуалізовано знання, накопичені світовою фінансовою думкою, що дозволило виокремити різні теорії, які відрізняються підходами, трактуванням базових категорій, ідеологічною позицією авторів та їх висновками, зокрема: класичну теорію, теорію функціональних фінансів (*function finance*); теорію витіснення (*crowding-out*); теорію рікардіанської еквівалентності (*Ricardian equivalence*); теорію податкового вирівнювання (*tax smoothing*). Наведена теоретична основа є науковим підґрунтям розробки ефективних податково-боргових стратегій акумулювання бюджетних ресурсів держави за умов сучасних змін фіскального простору.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАТКОВО-БОРГОВОГО ФІНАНСУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Оцінка прагматики фіскалізації економіки

Податкова система країни – це один із найважливіших регуляторів соціально-економічного розвитку. Продовженням економічної політики та інструментом досягнення державою певних цілей є податкова політика. Крім традиційної фіскальної функції, вона виконує також сервісну функцію (спрощення процедури сплати податків) та стимулюючу функцію, яка створює передумови для економічного зростання загалом або в окремих галузях, залежно від економічних цілей держави. Негативним є той факт, що у багатьох країнах зв'язок між економічною та податковою політикою розірвано, а податкові цілі влади зосереджені виключно на зборі якомога більшої кількості податків. Таким чином, податкова система країни може сприяти зростанню або спаду економічної активності, підтримувати або не підтримувати ринкову кон'юнктуру, послаблювати або посилювати тіньові процеси, створювати пільгові умови для розвитку окремих галузей та економіки в цілому.

Війна та післявоєнна відбудова, змушуючи держави консолідувати свої ресурси, можуть мати руйнівний вплив на вже зруйнований війною реальний сектор, який фактично є головним двигуном економіки, виробляючи товари, послуги, створюючи робочі місця та виробничі ланцюжки. Адже без реального сектору не було б держави.

Для досягнення швидкого відновлення економіки в короткостроковій перспективі та сталого економічного зростання в довгостроковій перспективі необхідно забезпечити економічну та фінансову безпеку України, без якої інвестиції як ключовий фактор зростання є неможливими. Це вимагає чіткого регулювання різних сфер діяльності держави, серед яких податкова система є

однією з найважливіших.

Податки є не лише основним джерелом бюджетних надходжень, але й задіяні в кожній ланці фінансової системи, що робить їхню роль життєво важливою для кожної держави. Іншими словами, податки не лише наповнюють казну, а й забезпечують певні моделі фінансової системи та створюють або обмежують необхідні умови для соціально-економічного розвитку суспільства, держави, регіонів, підприємств і громадян.

Це свідчить про те, що податкова система є складовою економічної та фінансової безпеки держави. Іншими словами, з одного боку, податкова система є джерелом та інструментом безпеки, а з іншого – фактором ризику та загрозою економічній та фінансовій безпеці держави.

Низка досліджень послідовно доводить, що податки мають значний негативний вплив на економічне зростання, навіть після контролю за низкою інших факторів, таких як державні видатки, бізнес-цикли та монетарна політика. Зокрема, з початку 1980-х років було проведено щонайменше 25 економетричних досліджень, які підтверджують, що податки мають негативний вплив на економічне зростання, включаючи всі дослідження, проведені за останні 15 років [56]. У більшості країн пік економічного зростання припадав саме на період зниження податків, а не навпаки.

Погляньмо на США. У період 1913-1921 років, коли ставка податку на прибуток зросла з 7% до 73%, середні темпи економічного зростання країни становили мінус 0,3%. У 1922 році ставка податку була знижена до 56%, у 1925-28 роках – до 25%, а середньорічні темпи економічного зростання з 1921 по 1929 рік становили 6%. В 1930 р. у США значно підвищили оподаткування роздрібною торгівлі, а в 1932 р. значно підвищили всі податки, при цьому максимальна ставка прибуткового податку досягла 63%. Із 1929 по 1938 р. середній темп економічного зростання в США знову становив мінус 0,3% [47].

До 1978 року щорічні темпи зростання Китаю становили 6%, але три попередні податкові реформи знизили загальний податковий тягар. З 1978 року реальні темпи зростання Китаю в середньому становили понад 9% на рік, в

окремі роки перевищуючи 13%, але потім почали знижуватися. Варто зазначити, що податкове навантаження в Китаї після значного зниження зросло з 15% у 1980-х роках до лише 23% сьогодні, а сама податкова система стала настільки складною, що зараз існує три різні податкові системи (крім класичних податків, адміністративні збори центральних, провінційних та місцевих органів влади, платежі бізнесу за державні товари та послуги тощо), і в деяких галузях податкове навантаження може перевищувати 35% [41].

Ці приклади підтверджують неокласичний економічний погляд, згідно з яким дохід і багатство повинні спочатку вироблятися, а потім споживатися. Іншими словами, податки на фактори виробництва (капітал і працю) скоріше перешкоджають, ніж стимулюють створення багатства. Податки на прибуток підприємств та акціонерів зменшують стимули для інвестицій та накопичення капіталу. Зменшення інвестицій гальмує зростання продуктивності праці та заробітної плати. Податки на доходи та прибуток знижують стимули до праці.

Прогресивне оподаткування доходів (оподаткування осіб з вищими доходами за вищими ставками) зменшує віддачу від освіти та стимули для розвитку людського капіталу, оскільки вищі доходи асоціюються з вищим рівнем освіти. Прогресивне оподаткування також зменшує інвестиції в інновації. Це пов'язано з тим, що такі інвестиції непропорційно здійснюються особами з високими доходами [57].

Аналізуючи зусилля країн ОЕСР щодо скорочення бюджетного дефіциту та фіскального стимулювання (з 1970 по 2006 рік), автори дослідження оцінили, як податкові системи впливають на економічне зростання. Дослідники виявили, що фіскальне стимулювання, засноване на зниженні податків, з більшою ймовірністю сприятиме зростанню, ніж стимулювання, засноване на збільшенні видатків. Більше того, фіскальна консолідація, що базується на скороченні видатків і не передбачає підвищення податків, має більше шансів на успіх у скороченні дефіциту та боргу і менше шансів спричинити рецесію, ніж фіскальна консолідація, що базується на підвищенні податків [35].

Аналогічно МВФ, який проаналізував у п'ятнадцяти розвинутих країнах

170 випадків фіскальної консолідації протягом останніх тридцяти років, дійшов до висновку, що скорочення видатків завдає набагато менше шкоди короткостроковому зростанню у порівнянні з підвищенням податків. Зменшення витрат на 1% не має значного впливу на темпи економічного зростання, однак підвищення податків на 1% знижує ВВП на 1,3% протягом двох років.

Проаналізуємо рівень податкового навантаження в Україні та особливості його формування. У податковій теорії та практиці податкове навантаження оцінюється на рівні держави (макрорівень) та на рівні окремого платника податків (мікрорівень).

Почерговість визначення податкового навантаження така:

- «аналіз чинного законодавства щодо суб'єктів і об'єктів оподаткування та їх систематизація;
- аналіз та класифікація податків із визначенням їх платників;
- класифікація суми сплачених податків за суб'єктами оподаткування;
- аналіз та визначення загальної суми податкових платежів, що сплачуються різними суб'єктами оподаткування;
- аналіз та визначення рівня податкового навантаження на економіку країни та доходи юридичних осіб і фізичних осіб» [11].

Вивчати рівень податкового навантаження на економіку країни досить важливо, адже саме від кількості податків, їхніх видів та ставок, диференціації підходів, наявності й обґрунтованості податкових преференцій багато в чому залежать можливості їх стимулюючого впливу на суб'єктів господарювання, їх спроможність до нагромадження та інвестування, що зумовлює міру структурних перетворень економіки й зростання її ефективності.

Більшість факторів, які мали вплив на виконання дохідної частини Державного бюджету України у 2022 р. пов'язані зі змінами в податковій системі, зокрема зміною податкових ставок, звільненням від оподаткування тощо. У зв'язку з тим, що основним джерелом дохідної частини бюджету держави є податки, розглянемо структуру податкових надходжень й інших доходних статей зведеного бюджету України протягом 2017–2022 років. (табл. 2.1).

**Структура податкових надходжень зведеного бюджету України у 2017–
2022 рр., %**

Показники	Роки					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Доходи, млрд. грн.	1016,9	1184,3	1289,8	1376,7	1662,2	2196,3
Податкові надходження, млрд. грн.	828,2	986,3	1070,3	1136,7	1453,8	1343,2
Питома вага податкових надходжень у доходах, зокрема:	81,4	83,3	83,0	82,6	87,5	61,2
Загальнодержавні податки та збори, з них:	76,3	78,1	77,3	76,6	81,7	55,8
податок на доходи фізичних осіб	18,3	19,4	21,4	21,4	21,0	19,2
податок на прибуток підприємств	7,2	9,0	9,1	8,6	9,9	6,0
рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	5,0	4,2	4,0	4,2	5,4	4,3
податок на додану вартість	30,9	31,6	29,4	29,1	32,3	21,3
акцизний податок	12,0	11,2	10,6	10,7	10,4	4,8
мито	2,4	2,3	2,3	2,2	2,3	-
екологічний податок	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,2
Місцеві податки та збори, з них:	5,2	5,2	5,7	5,5	5,4	3,8
Єдиний податок	2,4	2,5	2,7	2,8	2,8	2,2
Неподаткові надходження	15,2	16,3	16,5	17,0	12,2	16,8
Доходи від операцій з капіталом	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1
Кошти від закордонних країн і міжнародних організацій	0,16	0,13	0,09	0,09	0,08	21,92
Всього доходів	100,0	100,0	100,0	100	100	100

Джерело: складено автором за [32].

З табл. 2.1 видно, що протягом аналізованих років доходи зведеного бюджету України зросли. Так, протягом 2017–2021 років спостерігалось зростання податкових надходжень і їх частки у доходах, яка коливалася від 81,4% до 87,5%. Проте у 2022 році податкові надходження зменшилися на 110,6 млрд грн, а їхня частка в доходах – на 26,3% та становила 61,2%. Істотні зміни в структурі доходів держави настали внаслідок збільшення надходження коштів від іноземних країн та міжнародних організацій, їхня питома вага в доходах у 2022 році склала майже 22%. Саме завдячуючи великим обсягам зовнішньої

допомоги від іноземних партнерів Україна змогла профінансувати усі першочергові видатки вчасно та повною мірою: зарплати вчителів і медиків, соціальні виплати та пенсії, видатки на безпеку й оборону, на освіту, охорону здоров'я тощо.

Внаслідок зменшення податкових надходжень у 2022 році частка деяких податків і зборів змінилася. Податок на доходи фізичних осіб зменшився на 1,8%, податок на прибуток підприємств – на 9,9%, рентна плата – на 1,1%, ПДВ – на 11% та акцизний податок – на 5,6%.

З метою порівняння розглянемо рівень податкового навантаження в Україні за різними статистичними методами (табл. 2.2). З табл. 2.2 видно, що загальний рівень податкового навантаження у 2017-2022 роках змінився незначно – з 34,1% до 33,0% ВВП. Це свідчить про те, що суб'єкти господарювання та домогосподарства сплачують державі третину своїх доходів. Податкове навантаження (без урахування внесків до позабюджетних фондів) за останні кілька років знизилося з 27,76% до 25,88%.

Таблиця 2.2

Рівень податкового навантаження в Україні у 2017–2022 роках

Показники	Роки					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Податкові надходження до Зведеного бюджету, млрд грн	828,2	986,3	1070,3	1136,7	1453,8	1343,2
2. Валовий внутрішній продукт (у фактичних цінах), млрд грн	2983,0	3558,7	3974,6	4194,1	5459,6	5191,0
3. Рівень податкового навантаження (без ЄСВ), %	27,76	27,72	26,93	27,10	26,62	25,88
4. Надходження ЄСВ, млрд грн	180,8	228,0	273,5	294,4	349,0	425,3
5. Загальний рівень податкового навантаження (з ЄСВ), %	33,8	34,1	33,8	34,1	33,0	34,1

Джерело: складено автором за [32].

Податкове навантаження у 2022 році знизилося на 0,74% до 25,88% порівняно з 2021 роком. Натомість загальне податкове навантаження зросло на 1,1% до 34,1%. Валовий внутрішній продукт та податкові надходження за цей період суттєво скоротилися. Водночас у 2022 році єдиний соціальний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування становив 425,3 млрд грн, що на 76,2 млрд грн (21,8%) більше, ніж у 2021 році.

Слід зазначити, що крім загальнодержавних та місцевих податків і зборів, загальний рівень податкового навантаження значною мірою визначається надходженням єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Для суб'єктів господарювання ЄСВ чинить значний фінансовий тиск на заробітну плату. Хоча ЄСВ не є податковим платежем, його доцільно враховувати при розрахунку рівня податкового навантаження. Рис. 2.1 показує, що існує чітка різниця в податковому навантаженні порівняно з випадком без ЄСВ.

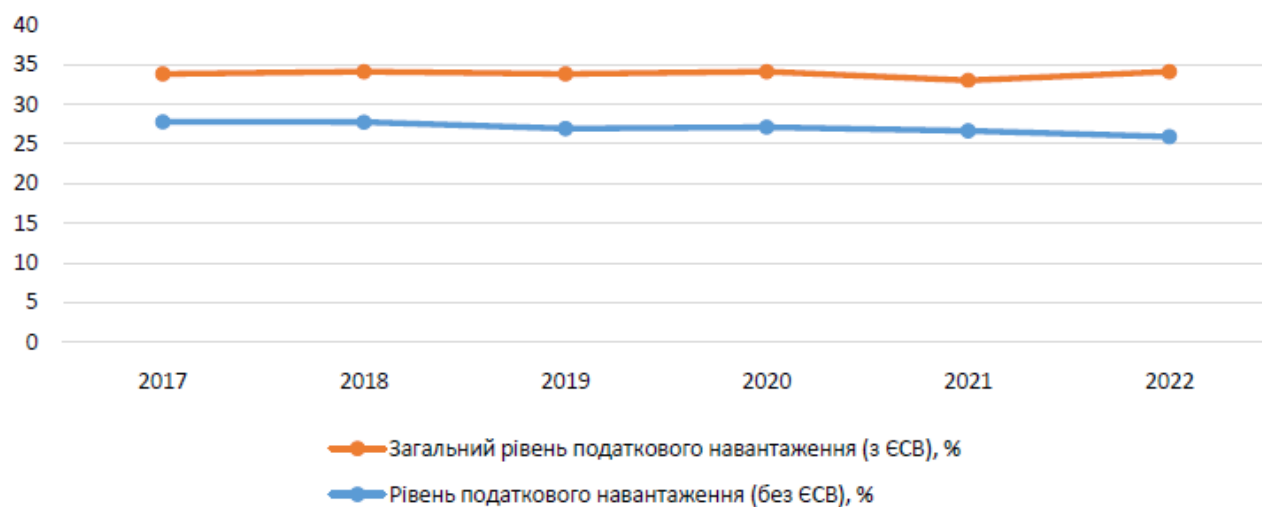


Рис. 2.1. Динаміка рівня податкового навантаження в Україні за 2017–2022 рр.

Джерело: складено автором за [32].

Графічний аналіз податкового навантаження в Україні показує, що його динаміка є стабільною. Найменший розкид між загальним податковим навантаженням та рівнем без урахування єдиного соціального внеску спостерігається у 2017 році, а найбільший – у 2022 році. Отже, зростання податкового навантаження на платників податків у 2022 році відбувається переважно за рахунок збільшення єдиного соціального внеску.

Доцільно зазначити, що використання рівня податкового навантаження, розрахованого як відношення податкових платежів, включаючи внески на обов'язкове соціальне страхування, до валового внутрішнього продукту (ВВП), також підходить для характеристики фактичного рівня оподаткування в країні для міжнародних порівнянь.

У Європі одні з найвищих податків у світі. «До десятки країн світу з найвищим рівнем оподаткування належать Данія, Франція, Бельгія, Швеція, Італія, Австрія, Фінляндія, Куба, Норвегія та Нідерланди – усі вони є європейськими країнами, за винятком Куби. Наприклад, у Швеції, Данії, Франції та Бельгії показники перевищують 40 %. Деякі з цих країн також стягують відносно високі податки на додану вартість – до 21 % у деяких випадках. Крім того, деякі європейські країни, такі як Німеччина та Франція, відомі своїми порівняно високими корпоративними податками. Однак важливо зазначити, що не всі європейські країни мають високі податки: Ірландія та Кіпр мають одні з найнижчих податкових ставок у Європі – 22,6 % та 24,2 % відповідно. Для порівняння, деякі країни Азії мають більш помірні податкові ставки, ніж у Європі» [8]. Загалом, значні відмінності між юрисдикціями з високим і низьким рівнем оподаткування в усьому світі пояснюються відповідною національною економічною політикою щодо державних витрат та оподаткування.

На рис. 2.2 наведено порівняння податкового навантаження в країнах ЄС та Україні у 2021 році (оцінювання за податковими ставками).

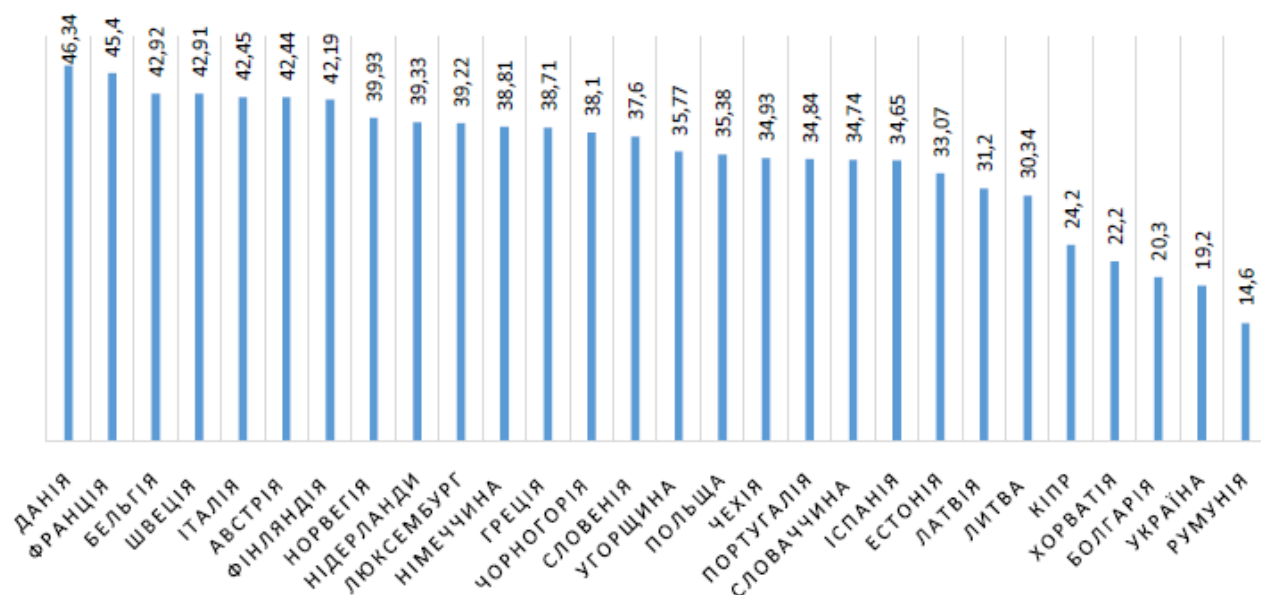


Рис. 2.2 Рівень податкового навантаження в країнах ЄС й Україні у 2021 році.

Джерело: складено автором за [58].

З рис. 2.2 видно, що найвищий рівень податкового навантаження у країнах

ЄС спостерігається в Данії (46,34%), Франції (45,4%), Бельгії (42,92%), а найменший – у країнах Східної Європи, які недавно приєдналися до Співтовариства: Румунії (14,6%), Болгарії (20,3%), Хорватії (22,2%). За таким показником на одному рівні з ними перебуває й Україна (19,2%). Таким чином, ми доходимо до висновку, що показник податкового навантаження на економіку України порівнюючи із розвиненими країнами-членами Європейського Союзу є низький.

Однак Україна має високе податкове навантаження на працю та споживання. Однак обсяг надходжень від непрямих податків на споживання в цілому можна пояснити досить високим рівнем споживчої інфляції. Високий рівень податків на працю лише незначною мірою залежить від інфляційних процесів і значною мірою зумовлений податковою політикою уряду.

Ризики, пов'язані з високим оподаткуванням праці, очевидні. Воно кидає тінь на ринок праці, пригнічуючи його та зростання національного добробуту через хронічне бажання роботодавців економити на витратах на робочу силу. Зниження податку на доходи фізичних осіб має низку позитивних наслідків. Перш за все, це ефект заміщення, який впливає на поведінку людей. Нижчі податкові ставки збільшують винагороду за працю після сплати податків, що не лише підвищує трудові зусилля, але й стимулює заощадження та інвестиції. Це, як правило, є очікуваним ефектом зниження податків на працю та споживання.

2.2. Аналіз стану боргового фінансування

Боргове фінансування Державного бюджету України тісно взаємопов'язане із рівнем дефіциту. Останній часто є передумовою залучення нових запозичень, тому доцільно проаналізувати рівень дефіциту Державного бюджету України в динаміці (рис. 2.3).

З представленого рисунка видно, що впродовж аналізованого періоду бюджет приймався і дефіцитом, причому у багатьох роках він значно перевищував встановлений бюджетним кодексом України рівень – 3%.

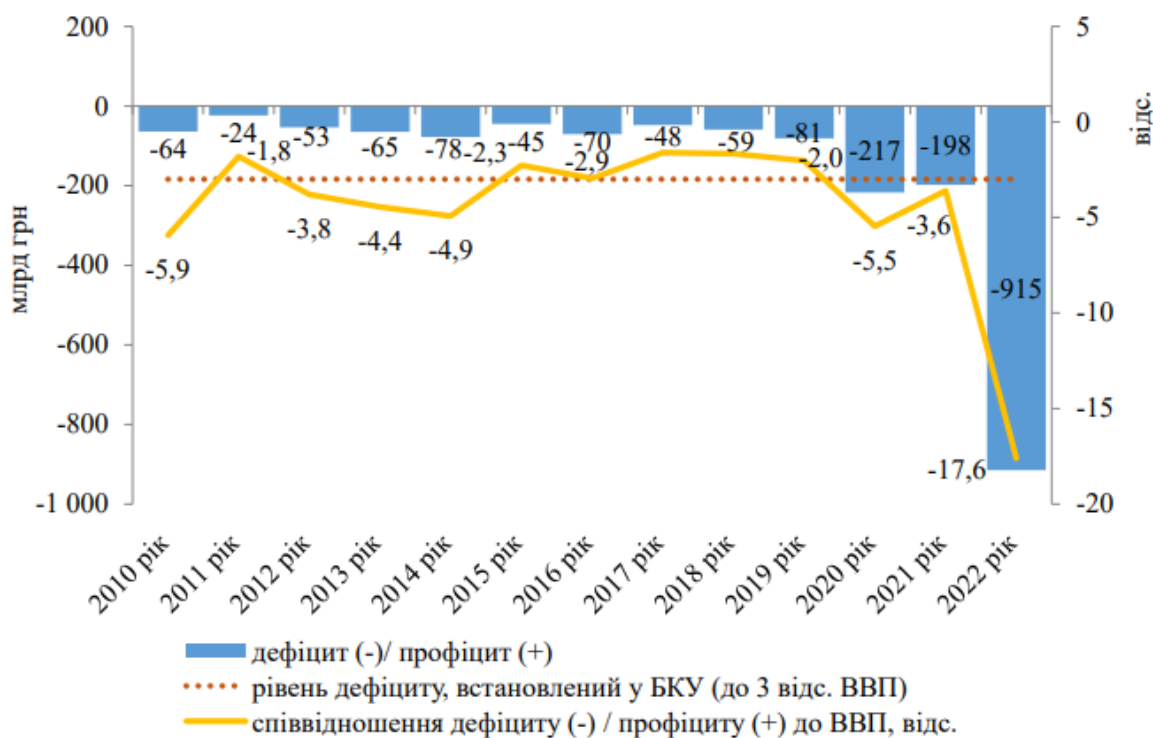


Рис. 2.3. Динаміка дефіциту Державного бюджету України у 2010 – 2022 рр.

Джерело: [6].

У 2022 році «державний бюджет виконано з дефіцитом у сумі 914,9 млрд грн, що на 621,7 млрд грн, або 40,5%, менше запланованого обсягу внаслідок менших від плану видатків і наданих кредитів (на 592,8 млрд грн) при перевиконанні плану доходів і повернення кредитів (на 28,9 млрд грн). При цьому після введення воєнного стану первісно затверджений граничний обсяг дефіциту державного бюджету збільшено в 8,1 раза до 1 трлн 536,6 млрд грн. Порівняно з попереднім роком дефіцит державного бюджету збільшився в 4,6 раза і становив 17,6% номінального ВВП. Дефіцит загального фонду на 488,8 млрд грн, або 34,9%, менший плану унаслідок менших на 206,4 млрд грн від плану видатків і наданих кредитів за перевиконання на 282,4 млрд грн плану доходів та повернених кредитів і становив 910,7 млрд грн» [6].

У 2020 році, під час першої та другої хвиль пандемії, стан державних фінансів України значно погіршився. Масштабна фінансова підтримка домогосподарств та бізнесу допомогла стимулювати економічну активність. Однак вона мала «побічний ефект» у вигляді збільшення потреби в борговому

фінансуванні. У 2020 році державний та гарантований державою борг збільшився на 553,6 млрд грн (27,7%) у номінальному виразі. У доларовому еквіваленті борг збільшився приблизно на 6 млрд дол (7%) [10]. Відносний розмір державного боргу значно зріс у 2020 році: з 49,8% ВВП на кінець 2019 року до 61,2% ВВП на кінець 2020 року.

В 2021 році спостерігався мінімальний приріст державного та гарантованого боргу. Так, його гривневий розмір за рік зріс лише на 120,1 млрд грн (4,7%). Разом із цим відносна величина знизилась з 61,2% ВВП в кінці 2020 року до 50,5% ВВП на кінець 2021 року. Тобто стабілізація економіки у 2021 році після гострої фази пандемії та скорочення програми фіскальної підтримки позитивно повпливали на розмір державного боргу України.

Рис. 2.4 «демонструє динаміку загальної суми державного і гарантованого боргу впродовж 2013–2022 рр., а також зміни основних компонентів боргу.

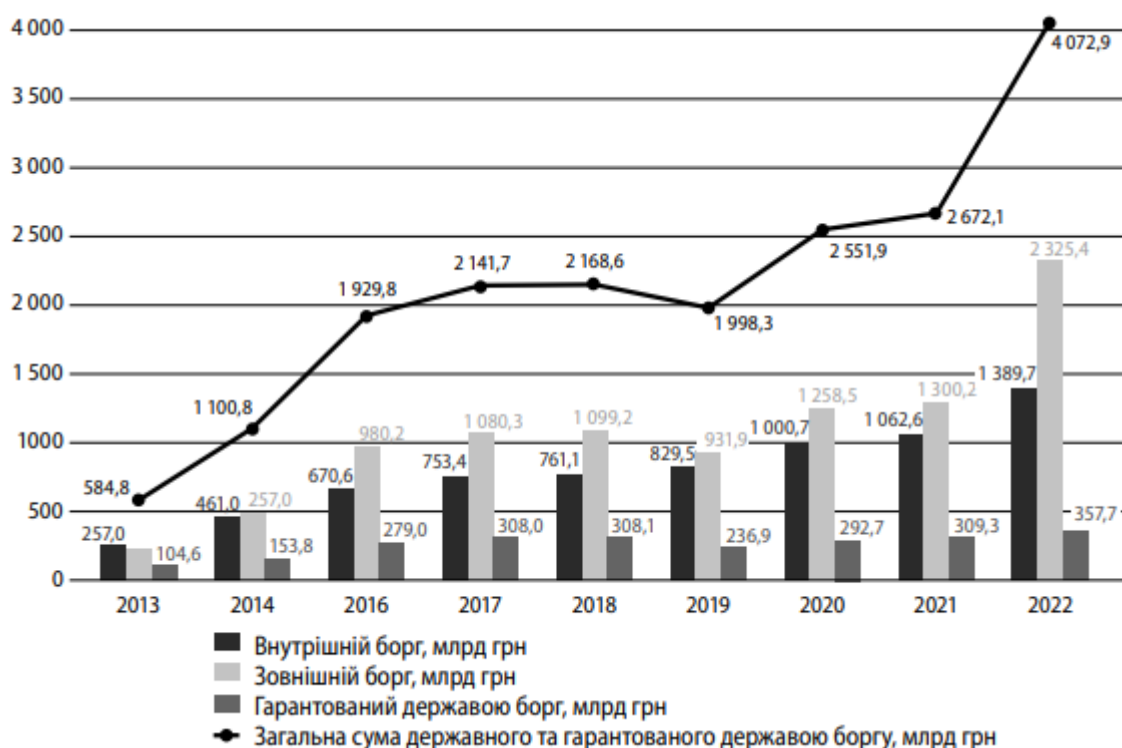


Рис. 2.4. Динаміка державного боргу України в розрізі його складових у 2013–2022 роках, млрд грн.

Джерело: [4].

Під час війни при зростанні загального обсягу боргу на 1,3 трлн грн на 2022 р. найвагомішою складовою приросту стало накопичення прямого зовнішнього

боргу: його величина зросла більше ніж на 1 трлн грн, або на 79%. Водночас обсяг прямого внутрішнього боргу збільшився тільки на 0,3 трлн грн, або на 30,8%» [4, с. 19].

Порівнюючи зазначимо, що під час пандемії 2020 року головні складові державного боргу України зростали рівною мірою, а сам приріст не був великим. Наприклад, загальна сума зросла на 0,5 трлн грн (27,7%), тоді як прямий внутрішній борг збільшився на 20,6%, а прямий зовнішній – на 35%.

У 2022 році внутрішні та зовнішні запозичення Уряду України зросли у 5-6 разів більше, ніж у 2021 році. При цьому чисті зовнішні запозичення у 2022 році сягнули 11,8% ВВП, покривши дві третини дефіциту бюджету; чисті внутрішні запозичення (з урахуванням запозичень від НБУ) у 2022 році склали 289 млрд грн, або 6% ВВП (табл. 2.3). Без втручання НБУ чисте фінансування бюджету становило б від'ємне значення. Через обмеженість внутрішніх джерел фінансування дефіциту бюджету, було надано монетарне фінансування в обсязі 400 млрд грн (7,8% ВВП). Уряд у 2023 не практично не використовував емісійні джерела для фінансування дефіциту бюджету.

Таблиця 2.3

Державний борг за кредиторами на кінець відповідних періодів

	2021		2022		Червень 2023	
	млрд грн	% від заг. суми	млрд грн	% від заг. суми	млрд грн	% від заг. суми
Зовнішній борг	1,300	55%	2,325	63%	2,922	67%
Міжнародні організації, ЄС	584	25%	1,254	34%	1,782	41%
Уряди іноземних держав	41	2%	183	5%	250	6%
Комерційні банки	51	2%	60	2%	59	1%
Власники ОЗДП	625	26%	829	22%	831	19%
Внутрішній борг	1,063	45%	1,390	37%	1,455	33%
НБУ	314	13%	703	19%	690	16%
Власники ОВДП	529	22%	438	12%	515	12%
Держ банки, держ компанії та ФГВФО (капіталізація) ¹	219	9%	249	7%	249	6%
Державний борг	2,363	100%	3,715	100%	4,376	100%
% до ВВП	43.3%		71.6%		67.1%	
Гарантований державою борг	309	12%	360	9%	334	7%
% до ВВП	5.7%		6.9%		5.1%	
Загальний борг	2,672	100%	4,075	100%	4,710	100%
% до ВВП	49.0%		78.5%		72.2%	

Джерело: [26].

Упродовж 2022 р. «від початку великої війни загальний обсяг отриманого фінансування від міжнародних партнерів становив 31,2 млрд дол. США, або 1045 млрд грн, з яких 45% – це грантові кошти (табл. 2.4). Основними донорами, які надали грантову допомогу в 2022 р., були: США (12 млрд дол.), Німеччина (1,2 млрд євро), Великобританія (0,13 млрд євро) та ЄС (0,7 млрд. євро). А основними кредиторами були ЄС (сума кредитів – 7,2 млрд дол. США), МВФ (2,7 млрд), Канада (1,9 млрд), Світовий банк (1,4 млрд), Великобританія (0,9 млрд), Європейський інвестиційний банк (0,7 млрд) та Японія (0,6 млрд дол. США). У січні – травні 2023 р. кошти міжнародної допомоги Україні були важливим джерелом поповнення доходів бюджету, а найбільшим донором грантової підтримки залишалися США (6,2 млрд дол.)» [4, с. 20].

Таблиця 2.4

Валове позикове і грантове фінансування бюджету з 24 лютого 2022 р. по 1 червня 2023 р., млрд дол. США

Складові фінансування	2022 р. (24 лютого-31 грудня)	2023 р. (1 січня - 1 червня)
Внутрішнє позикове фінансування	20,2	6,7
1. Фінансування НБУ	12,5	0
2. Розміщення військових облігацій	7,7	6,7
Зовнішнє позикове та грантове фінансування	31,2	19,8
1. Позики офіційних багатосторонніх кредиторів	12,8	11,3
МВФ	2,7	2,7
Світовий банк	1,4	0,5
ЄС	8,0	8,1
Європейський інвестиційний банк	0,7	0
2. Позики і гранти офіційних двосторонніх кредиторів	18,4	8,5
США	12,0	6,0
Франція	0,4	0
Канада	1,9	1,8
Німеччина	1,6	0,1
Великобританія	1,1	0,5
Італія	0,3	0
Швеція	0,05	0
Данія	0,05	0
Нідерланди	0,3	0
Японія	0,6	0
Всього валове позикове та грантове фінансування бюджету	51,3	26,5

Джерело: [4].

Спрямування коштів зовнішніх запозичень до бюджету забезпечило задоволення нагальних потреб країни та збереження офіційних золотовалютних резервів у критичний період існування держави. Однак неминучим наслідком цих запозичень стало збільшення непогашеного зовнішнього боргу.

Показники боргового навантаження є важливими для точної оцінки боргового ризику: За період 2015-2022 рр. було розраховано фактичні значення цих індикаторів та порівняно з базовими значеннями (рис. 2.5). Після досягнення піку у 2015 р. вони безперервно знижувалися до 2020 р., що свідчить про стабілізацію боргової ситуації та зниження боргового ризику. Проте з початком пандемії COVID-19 борговий тягар знову почав зростати і більшість боргових індикаторів перевищили свої порогові значення. Натомість у 2021 році ця несприятлива ситуація почала стабілізуватися, а рівень боргового ризику знизився.

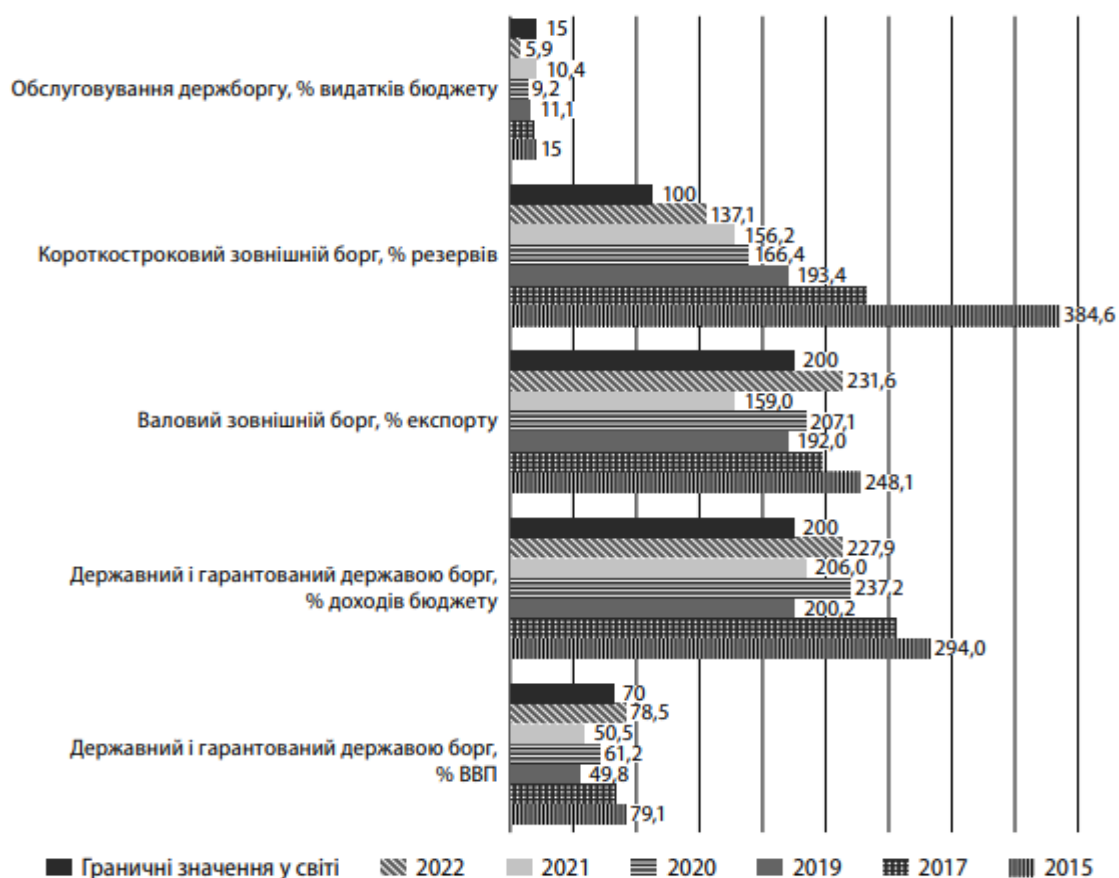


Рис. 2.5. Індикатори боргового навантаження України в динаміці у 2015–2022 роках у порівнянні з граничними значеннями.

Джерело: [4].

Однак у 2022 році боргова стійкість України значно погіршилася з початком широкомасштабної агресії росії. Державний та гарантований борг до ВВП сягнув 78,5% на кінець року. Цей рівень на 12,8 відсоткових пунктів перевищував середній показник для ринків, що розвиваються [50], і був безпечним рівнем боргового навантаження для цих країн. Головними причинами погіршення боргової безпеки у 2022 році були зростання дефіциту бюджету, падіння ВВП та значна девальвація обмінного курсу.

В часовому проміжку державний та гарантований борг до ВВП становив 49,8% на кінець 2019 року, 61,2% у 2020 році, 50,5% у 2021 році та 78,5% у 2022 році. В результаті подолання надзвичайних викликів поточне співвідношення державного боргу до ВВП вже перевищило поріг, який встановлено країнам з ринками, що формуються – 70% ВВП.

По відношенню до доходів бюджету державний та гарантований борг зріс з 200,2% на кінець 2019 року до 237,2% у 2020 році. Потім він знизився до 206% у 2021 році, але в період воєнного стану знову почав зростати, досягнувши 227,9% на кінець 2022 року. Відносно невелике зростання цього показника в період воєнного стану пояснюється надходженням до бюджету додаткової міжнародної грантової допомоги, що покращило співвідношення державного боргу до доходів бюджету.

На кінець 2022 року сукупний зовнішній борг України сягнув 231,6% від експорту, перевищивши допустиму межу в 200% від експорту. У 2021 році, коли пандемія COVID-19 пішла на спад, зовнішній борг демонстрував позитивну динаміку і його рівень знизився до 159% від експорту. Однак у 2022 році, незважаючи на закриття зовнішнього ринку капіталу для уряду та українських компаній, показник зовнішнього боргу знову зріс до 231,6%.

У 2022 році виплати за боргом у відсотках до загальних видатків державного бюджету становили 5,9%, що майже вдвічі менше порівняно з 2021 роком (10,4%). Протягом періоду моніторингу цей показник не сягнув кризового рівня у 15%, що вказує на помірний тягар боргових виплат на державні фінанси. Проте у 2022 році уряд домовився з комерційними та державними кредиторами

про призупинення виплат за зовнішнім боргом.

У період з 2024 по 2026 рік державний борг України доведеться погашати в значних обсягах. Це пов'язано зі значним збільшенням боргового фінансування на потреби, пов'язані з війною. Середні виплати за державним боргом у 2023-2026 роках становитимуть 1 031 млрд грн на рік (за поточними борговими зобов'язаннями) (рис. 2.6).

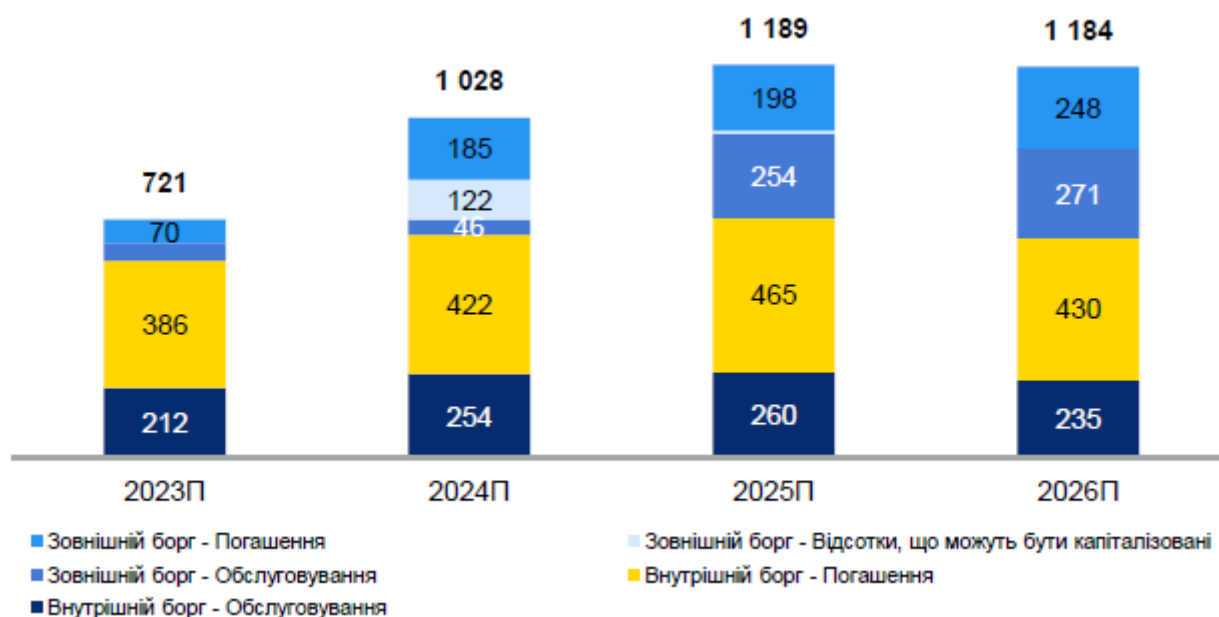


Рис. 2.6. Графік виплат державного боргу України, млрд грн (на основі поточних боргових зобов'язань).

Джерело: [26].

Таким чином ми доходимо до висновку, що в Україні порушується боргова спроможність за більшістю ключових індикаторів, а це засвідчує збереження високих ризиків неплатоспроможності та неліквідності для сектору державних фінансів. У порівнянні з 2019 роком динаміка основних індикаторів боргового навантаження в 2020 й 2022–2023 роках була несприятлива, що сигналізує про підвищення боргових ризиків. Структура державного боргу України в комплексі з індикаторами фіскальних ризиків, які пов'язані з управлінням боргом, теж вказують на небезпечні явища.

Взявши до уваги розрахунки, проведені Т. Богдан та І. Богдан можна стверджувати, що «з початком воєнних дій в Україні суттєво зросли ризики рефінансування боргу і ліквідності, валютні й процентні ризики структури

державного боргу» [4, с. 23] (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Індикатори фіскальних ризиків, які характеризують управління державним боргом у порівнянні з граничними значеннями в 2021 – 2022 рр.

№ з/п	Індикатори	Граничний рівень	2021 (факт)	2022 (факт)
1	Валові потреби Уряду в позиковому фінансуванні (сума планованого дефіциту бюджету і погашення боргу), % ВВП	15	11,6	25,1
2	Середній термін до погашення державного боргу, років	4	6,4	7
3	Частка державного боргу, що рефінансується в наступному році, %	15	56	34,7
4	Частка боргових зобов'язань з фіксованою процентною ставкою в загальній сумі державного боргу, %	80	68,9	67,5
5	Частка боргових зобов'язань, номінованих в іноземній валюті, у загальній сумі державного боргу, %	60	63,2	67,2
6	Частка боргових зобов'язань держави у власності нерезидентів, %	45	54	65,5
7	Річна зміна частки короткострокового боргу за первинним терміном погашення в загальній структурі держборгу, в. п.	1	7,2	0,1

Джерело: [4].

Зокрема, «тривожні тенденції у сфері управління державним боргом характеризують такі індикатори:

– валові потреби Уряду в позиковому фінансуванні зросли з 11,6% ВВП у 2021 р. до 25,1% у 2022 р. за гранично допустимого рівня у 15% ВВП;

– частка державного боргу, що рефінансується в наступному році, становила 34,7% ВВП у 2022 р. за гранично допустимого рівня в 15%;

– частка боргових зобов'язань з фіксованою процентною ставкою в загальній сумі державного боргу була стабільною на рівні близько 68% у 2021–2022 рр. за мінімально допустимого рівня у 80%;

– частка зобов'язань, номінованих в іноземній валюті, у загальній сумі державного боргу становила 63,2% у 2021 р. і 67,2 % у 2022 р. за гранично допустимого рівня 60%;

– частка боргових зобов'язань держави у власності нерезидентів змінювалася від 54 до 65,5% сумарного боргу у 2021–2022 рр. за гранично допустимого рівня в 45%» [4, с. 23-24].

Зокрема, на кінець 2022 року борг, номінований у гривні, становив лише

32,8% від загального обсягу державного та гарантованого боргу, що свідчить про надзвичайно високий валютний ризик у структурі державного боргу України.

Висновки до розділу 2

У процесі дослідження сучасних тенденцій податково-боргового фінансування в Україні ми дійшли до таких найважливіших висновків:

1. Війна та післявоєнна відбудова, змушуючи держави консолідувати свої ресурси, можуть мати руйнівний вплив на вже зруйнований війною реальний сектор, який фактично є головним двигуном економіки, виробляючи товари, послуги, створюючи робочі місця та виробничі ланцюжки. Адже без реального сектору не було б держави. Для досягнення швидкого відновлення економіки в короткостроковій перспективі та сталого економічного зростання в довгостроковій перспективі необхідно забезпечити економічну та фінансову безпеку України, без якої інвестиції як ключовий фактор зростання є неможливими. Це вимагає чіткого регулювання різних сфер діяльності держави, серед яких податкова система є однією з найважливіших.

Показник податкового навантаження на економіку України порівнюючи із розвиненими країнами-членами Європейського Союзу є низький. Однак Україна має високе податкове навантаження на працю та споживання. Обсяг надходжень від податків на споживання в цілому можна пояснити досить високим рівнем споживчої інфляції. Високий рівень податків на працю лише незначною мірою залежить від інфляційних процесів і значною мірою зумовлений податковою політикою уряду.

2. В Україні порушується боргова спроможність за більшістю ключових індикаторів, а це засвідчує збереження високих ризиків неплатоспроможності та неліквідності для сектору державних фінансів. У порівнянні з 2019 роком динаміка основних індикаторів боргового навантаження в 2020 й 2022–2023 роках була несприятлива, що сигналізує про підвищення боргових ризиків. Структура державного боргу України в комплексі з індикаторами фіскальних ризиків, які пов'язані з управлінням боргом, теж вказують на небезпечні явища.

РОЗДІЛ 3

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПОДАТКОВО-БОРГОВОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Крім багатьох економічних мінусів, ще одним важливим наслідком надмірного податкового тягара є зростання тіньової економіки. Це явище характерне для будь-якої економічної системи, але воно набуло загрозливого відсотка в країнах з трансформаційною економікою. За попередніми розрахунками Міністерства економіки України, у 2021 році рівень тіньової економіки досяг 31% від офіційного ВВП.

Але, на жаль, говорячи про причини постійно високого рівня тіньової економіки, Міністерства економіки України, в своєму аналізі навіть не зазначає рівень податкового навантаження. Натомість в аналітичні записці зазначено, що «незначне збільшення рівня тіньової економіки відбулося на тлі шоків зростання світових цін на сировину (енергоносії і сільськогосподарську продукцію), які спонукали суб'єктів господарювання зменшувати ризики втрати лімітованих ресурсів в умовах збільшення виробничих витрат. Втім, упродовж 2021 року періодичні карантинні обмеження хоч і стримували розвиток та темпи відновлення більшості видів економічної діяльності (враховуючи регіональне епідемічне зонування), втім, по суті, вже не створювали суттєвих перепон для їх діяльності з огляду на кращу пристосованість до нових реалій, налагоджені збут та логістику з використанням цифрових технологій» [14].

Звичайно, ці фактори також впливають на тіньовий бізнес, але в основному в якості допоміжного важеля в процесі приховування податків і в якості основних причин ухилення від сплати податків, але якщо порівняти зміну інтегральних показників рівня тіньової економіки і зміну рівня податкового навантаження, то ці фактори також впливають на тінь. Чим нижче податковий тягар, тим менше людей хочуть працювати «в тіні».

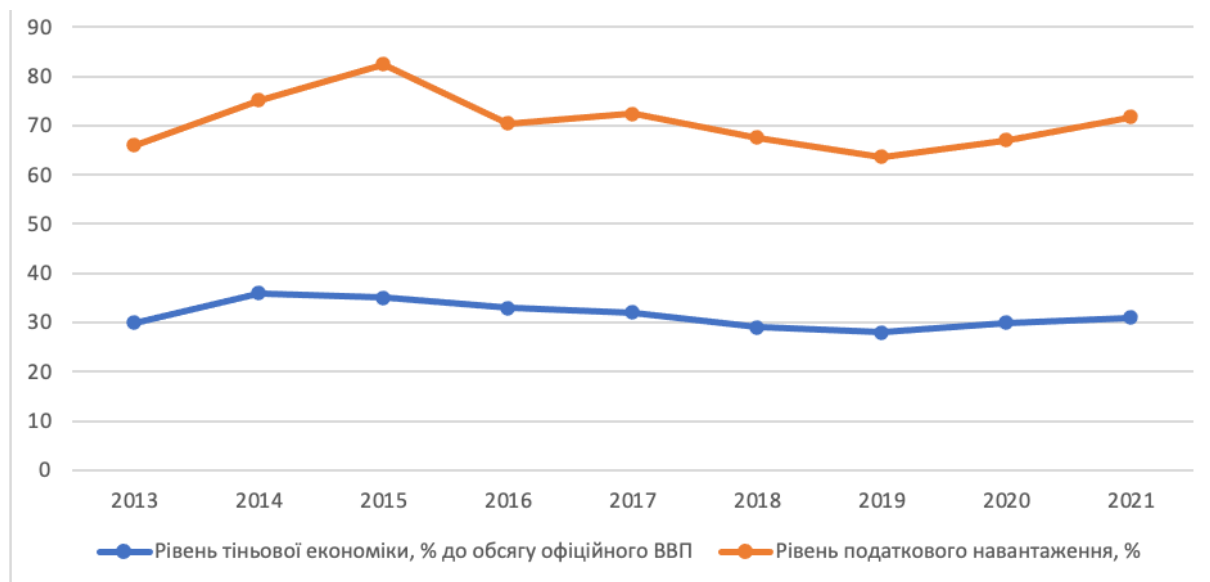


Рис. 3.1. Рівень тіньової економіки та податкового навантаження в Україні у 2013 – 2021 рр.

Джерело: [34].

Литовські дослідники порівняли податкове навантаження країн ЄС в 2005-2012 роках з рівнем тіньової економіки і зробили висновки про залежність цих 2 показників [43]. Крім того, на тіньовий рівень також сильно впливають фактори управління конкретної країни, тому, якщо зв'язок з непрямими податками не дуже ясний, то ситуація з рівнем оподаткування робочої сили у всіх країнах очевидна. Чим вище податковий тягар на робочу силу, тим вище рівень економічної тіні, особливо в країнах Східної та Південної Європи.

Така ситуація аналогічна ситуації з внесками на соціальне страхування. Дослідники відзначають, що більш суворий контроль, посилення боротьби з корупцією та оподаткування послаблюють зв'язок між податковим тягарем та ухиленням від сплати податків. На жаль, Україна не може похвалитися успіхами в жодній з цих областей. Повертаючись до концептуального твердження, що дохід повинен бути отриманий першим і тільки після цього використаний, стане зрозуміло, що реформа цифровізації та автоматизації оподаткування повинна починатися зі скорочення тіньової економіки, що збільшить податкові надходження і вкаже на фінансування, необхідне для реформи.

Ще одне місце в питанні тінізації економіки України займає інший податок – ПДВ. ПДВ – це непрямий податок, який включається до ціни товарів (робіт,

послуг) і сплачується покупцем, але його облік і перерахування до державного бюджету здійснюється продавцем. Основою для розрахунку ПДВ є додана вартість – вартість, яку підприємство створює заново за рахунок власних факторів виробництва (земля, капітал, робоча сила, підприємство).

Розрахунки Українського інституту майбутнього показують, що «обсяги податкового навантаження на споживання в Україні значні і більшою мірою на це впливають саме надходження від ПДВ, який є надзвичайно вагомим джерелом наповнення Держбюджету. При цьому він же є і основним корупціогенним податком в державі. А усі спроби боротьби зі схемами навколо ПДВ не дали очевидно хороших результатів, натомість призвели до створення надскладної та закритої системи адміністрування у якій приховати схемний кредит стало ще простіше. За оцінками аналітиків лише від ПДВ-схем український Держбюджет щороку недоотримує близько 24-30 млрд грн» [7].

Окремо слід зазначити, що на фінансову ефективність ПДВ безпосередньо впливає ефективність економіки. Підставою для його оподаткування є тільки різниця у вартості робіт або послуг з урахуванням всіх податків і зборів і, фактично, матеріальних витрат підприємства. Таким чином, ПДВ безпосередньо залежить від відомого фактора «витрати-випуск».

Співвідношення між проміжним споживанням і загальним обсягом виробництва в міжгалузевому балансі України приблизно на 56-60% вище, ніж у розвинених країнах, що свідчить про високу собівартість економіки, тобто про низьку продуктивність. [42]. Це означає, що витрачена 1 гривня на економіку, в Україні, створює додаткові 50-60 копійок, натомість кожен євро, витрачений в Нідерландах, приносить ще 1 євро, а кожна витрачена крона в Норвегії створює 1,25 крони для економіки.

Таким чином, ця неефективність в Україні впливає на обсяг ПДВ, що формується в результаті функціонування економіки. Додатковим обтяжуючим фактором є експортний напрямок нашої економіки, в тому числі через те, що ставка ПДВ дорівнює нулю при експорті. Підприємства, які здійснюють експорт, особливо великі, цей податок використовують тільки для цілей повернення

коштів з державного бюджету, якщо це необхідно, але бюджет в основному поповнюється за рахунок ПДВ імпортерами. Тобто суть цього податку встановлює бізнес-модель, яка явно шкідлива для економіки, не призводить до розвитку економічної діяльності або підвищення продуктивності.

Основна проблема, викликана надмірним податковим тягарем, полягає в уповільненні економічного зростання. Крім того, потрібно виділити наступні вади податкової системи, які зберігаються, незважаючи на її постійні реформи, і, відповідно, загрожують економічній і фінансовій безпеці України:

– «система формування державних доходів продовжує мати переважно фіскальний характер. За відсутності стратегії економічного розвитку здебільшого не зрозуміло заради яких цілей збираються податки у державі, та чому власне у такому обсязі Податки не виступають інструментом підвищення конкурентоспроможності країни, а регулююча функція податків не орієнтована на сталі економічне зростання;

– витрати на адміністрування податків та зборів залишаються бути значними та невідповідними. На утримання ДПС витрати продовжують зростати. Так, у 2021 році порівняно з 2017 роком видатки на органи ДПС збільшилися майже 2,5 рази до 11 млрд грн. Діяльність Міністерства фінансів України та ДПС України не повною мірою узгоджена, на що вказує наявність окремих функцій, які дублюються;

– податкова система залишається досить складною в частині підготовки та подання звітних документів тому не сприяє веденню бізнесу. Так за даними щорічного дослідження Оподаткування 2020 (Paying Taxes 2020), яке проводиться командою PwC разом із експертами Світового банку на підготовку і подання податкової звітності в Україні середньому потрібно 327,5 години на рік, тоді як в ЄС цей показник – 161 година, а загальний світовий – 240 годин» [53].

– «система спрощеного режиму оподаткування також потребує удосконалення, так як спричиняє наступні проблеми: знижена мотивації підприємницької діяльності; суб'єкти господарювання не зацікавлені в зміні

свого статусу як суб'єктів, які мають право використовувати спрощену систему оподаткування, а це уповільнює їх розвиток та відповідно зростання обсягів діяльності. Натомість в країнах ЄС суб'єкти малого та середнього бізнесу виступають визначальним фактором підвищення конкурентоспроможності економік країн ЄС, високої ефективності внутрішнього ринку, та що надзвичайно важливо – є фактором забезпечення зайнятості населення;

– система митно-тарифного регулювання певною мірою також не сприяє оперативності реагування на зміну кон'юнктури світового ринку та на торговельні режими в інших державах і на структуру економіки в Україні;

– недостатньо ефективним залишається і механізм розподілу податкових надходжень між центральним і місцевими бюджетами, що, в свою чергу, сповільнює розвиток економіки у розрізі окремих регіонів України» [15].

Таким чином, обидві моделі: низького оподаткування (Сінгапур, Гонконг, Ірландія, Швейцарія) і високого податкового тягаря (Норвегія, Бельгія, Франція, Німеччина, Нідерланди) можуть бути прийнятними, однак в умовах України є сенс орієнтуватися на модель більш низьких податкових ставок при одночасному зміцненні економіки.

Україна-держава зі слабкими інститутами. Корупція, мінімальний захист приватної власності, порушення прав інвесторів тощо спонукають до зниження податкових ставок, принаймні, на період реформування інституційного середовища. Це буде стимулювати розвиток економіки і мінімізує ризик того, що бізнес піде в тінь.

Податкове навантаження в Україні знаходиться на рівні Польщі, Нової Зеландії, Іспанії або Канади. Однак ступінь розвитку української економіки, інститутів, громадянського суспільства та управлінських якостей знаходиться на набагато нижчому рівні. Підвищення оподаткування в Україні набуде змісту після створення відповідного інституційного середовища і, серед іншого, може бути досягнуто при сильному громадянському суспільстві, яке контролює, як держава використовує податкові кошти.

Податкова система в сучасних умовах має бути інструментом реалізації

економічної політики. Головні напрями реформування податкової системи наступні:

1. Скасування податку на прибуток та його заміна податком на виведений капітал (ПнВК) за ставкою 10%;
2. Диференціація ставок податку на додану вартість;
3. Скасування ЄСВ, військового збору й інших фіскально не значних податків (збір за паркування, туристичний збір тощо).
4. Включення до податку на доходи фізичних осіб соціальних зобов'язань, як компенсаторів ліквідованих податків з поетапним зниженням ставки.
5. Модернізація спрощеної системи оподаткування вт напрямку двох груп (перша група – це мікробізнес, що сплачує в якості податку фіксовану суму патенту. Друга група – це решта суб'єктів господарювання (до фіксованої межі обороту), які сплачують лише податок із продажів).
7. Уніфікація ставок мита в товарних групах – єдина ставка для усієї товарної групи.
8. Спрощення підходів щодо справляння акцизного податку для легальних виробників й продавців, вдосконалення контролю та застосування непрямих методів його здійснення.

Аналізуючи напрями вдосконалення боргової політики в Україні, Міністерство фінансів України виділяє три основних цілі:

- «залучення довгострокового пільгового фінансування та максимізація частки грантів у підтримці офіційного сектору;
- продовження розвитку міцних взаємовідносин з інвесторами та поглиблення місцевих ринків капіталу;
- мінімізація ризику рефінансування» [26].

В контексті досягнення цілі 1 Україні потрібно намагатися досягти однієї структурної цілі, яка передбачає зниження середньої вартості державного боргу. З урахуванням поточних ринкових умов, для досягнення цієї мети необхідно відмовитися від пільгового фінансування, в тому числі з високим рівнем субсидування. Це дасть змогу створити більш сприятливі умови фінансування.

Україна може покращити як свої фінансові показники, так і стійкість державного боргу, знизивши середньозважену вартість державного боргу в середньостроковій перспективі.

На середньострокову перспективу механізм розширеного фінансування (EFF) та його мультиплікативний вплив на інші офіційні фінансові установи підтримуватимуть державні фінанси. Особливо важливо забезпечити багатосторонню підтримку до кінця війни та протягом періоду відновлення, щоб зменшити ризики ліквідності.

Отримавши значну підтримку від МФО, Україні доцільно і надалі розширювати співпрацю з багатосторонніми організаціями та встановлювати двосторонні партнерські відносини, на зразок тих, що є з Канадою, Японією, США та Німеччиною. Значну увагу слід приділити залученню фінансування від цих інституцій та Європейського Союзу з метою реалізації програми післявоєнної відбудови. У післявоєнний період виникнуть значні інвестиційні потреби, головним чином для відновлення інфраструктури й промислового сектору.

Першим елементом цієї стратегії є поглиблення співпраці з МВФ, МБРР і ЄС у впровадженні структурних реформ в найбільш вразливих секторах економіки України. Це важливо для зміцнення довіри іноземних інвесторів та залучення пільгових кредитів, у тому числі від МБРР і ЄС, для подальшого здешевлення комерційних кредитів.

Другий елемент – максимізація частки грантів у фінансуванні державного сектору. Збільшення частки грантів зміцнить відносини України з двосторонніми та багатосторонніми партнерами, а також допоможе фінансувати післявоєнну відбудову. Це дасть змогу мінімізувати витрати на фінансування без збільшення державного боргу.

В контексті виконання другої цілі – продовження розвитку тісних взаємовідносин з інвесторами та посилення місцевих ринків капіталу, необхідно зазначити, що «фінансування від приватних комерційних інвесторів залишатиметься ключовим елементом стратегії фінансування відбудови

України. Для забезпечення сталого доступу до міжнародних ринків капіталу в процесі післявоєнної відбудови необхідно продовжувати розвивати систематичні та довгострокові відносини з інвесторами. Одним із завдань України в рамках цієї Стратегії є розширення бази інвесторів з точки зору географії та типів інвесторів. Стратегія передбачає, що Україна регулярно надаватиме інвесторам інформацію щодо ключових макроекономічних та фіскальних даних» [26].

Зусилля України у сфері зв'язків з інвесторами підтримуються шляхом регулярного оновлення та публікації презентацій для інвесторів на веб-сайті Міністерства фінансів України, розповсюдження щомісячних оглядів ключових подій в українській економіці, організації недільних роуд-шоу та підтримки офіційних сторінок Міністерства фінансів на сайтах Bloomberg та Reuters.

Україні доцільно активно взаємодіяти з рейтинговими агентствами в наступних роках для майбутнього підвищення своїх суверенних кредитних рейтингів з метою покращення інвестиційної зацікавленості в суверенних боргових інструментах України. Поточний рейтинг не є свідченням довгострокової кредитної спроможності України, і тому необхідно очікувати на відновлення рейтингу України згідно з попередніми цілями Стратегії.

На додаток до зміцнення відносин з інвесторами, Україні слід продовжити розвиток внутрішнього ринку капіталу. Особливий акцент необхідно зробити на (1) зміцненні відносин з інвесторами-резидентами в межах внутрішнього ринку капіталу та (2) залученні інвесторів-нерезидентів. Цьому може посприяти продовження дискусій з іноземними інвесторами стосовно їхніх очікувань та передумов доступу на внутрішній ринок капіталу. Зростання питомої ваги боргу в національній валюті сприятиме зміцненню фінансової стабільності України.

В рамках забезпечення мінімізації ризику рефінансування як третьої цілі необхідно забезпечити належне управління ризиками рефінансування короткострокового зовнішнього боргу на протязі 2024–2026 рр. Триваюча агресія росії чинить серйозний тиск на державні фінанси. Ресурси уряду для погашення боргу обмежені, оскільки основні фінансові та промислові центри

України були зруйновані, а мільйони українців емігрували. Водночас, значних витрат потребує оборона країни.

В Стратегії зазначено, що «міжнародна підтримка на пільгових умовах стане вирішальним фактором для управління зовнішніми державними фінансами в короткостроковій перспективі. Це дозволить покрити потреби у фінансуванні і зменшити видатки на обслуговування боргу. Для цього необхідно продовжувати співпрацю з МВФ у рамках Механізму розширеного фінансування (EFF) на 2023–2027 роки, яка мобілізувала понад 115 млрд доларів донорської підтримки. Інший ключовий фактор – проведення переговорів із зовнішніми комерційними кредиторами щодо операції з управління державним боргом задля досягнення боргової стійкості відповідно до аналізу боргової стійкості, зробленого МВФ» [26].

Розвиток ринку внутрішнього боргу є ключовим для зменшення фіскальної вразливості України. Незважаючи на триваючу агресію з боку російської федерації, Україна змогла підтримати функціонування ринку та рефінансувати виплати за внутрішнім боргом. Це дозволило ринку внутрішнього боргу відіграти важливу роль у задоволенні підвищеного попиту на кошти під час війни та забезпечило стабільність банківського сектору, незважаючи на російську агресію проти України.

З огляду на обмеженість зовнішнього фінансування та невизначеність, спричинену війною, важливо забезпечити добре функціонуючий внутрішній борговий ринок. Створення потужної бази внутрішніх інвесторів є ключовим елементом стратегії і збігається з процесом відновлення України.

Разом із цим, у частині гарантованого державою боргу головними засобами мінімізації фінансових ризиків мають стати:

- створення системи транспарентності, підзвітності й підконтрольності державних гарантій по кредитах;
- звуження сфери дії державних гарантій на потенційно самоокупні інвестиційні проекти загальнодержавного значення;
- введення механізму часткових гарантій стосовно більшості програм

державних гарантій (забезпечення лише частини боргів боржника – до 80%);

– запровадження постійного щорічного ліміту по наданню державних гарантій – 3% запланованих доходів загального фонду бюджету – шляхом відновлення дії відповідних норм Бюджетного кодексу України.

Висновки до розділу 3

У процесі дослідження стратегічних напрямів застосування податково-боргового інструментарію фіскальної політики в Україні ми дійшли до висновку, що помірковане зниження податкового навантаження може позитивно вплинути на доходи бюджету в найближчі роки, оскільки збільшення масштабів діяльності платників податків розширить базу оподаткування непрямыми податками, а зростання прибутків підприємств та виплат заробітної плати призведе до збільшення податкових надходжень від прямого оподаткування. Податкова політика є одним з основних інструментів розвитку української економіки та здатна забезпечити стійке і довгострокове економічне зростання. Перш за все, вона визначає темпи відновлення економіки України, зацікавленість інвесторів та конкурентоспроможність України як юрисдикції в регіоні. Без сміливих і неординарних заходів ці конкурентні переваги навряд чи будуть реалізовані.

В контексті вдосконалення боргової політики в Україні, необхідно зосередитись на трьох основних цілях:

- залученні довгострокового пільгового фінансування і максимізації частки грантів для підтримки офіційного сектору;
- продовженні розвитку міцних взаємовідносин з інвесторами і поглибленні місцевих ринків капіталу;
- мінімізації ризику рефінансування.

ВИСНОВКИ

У процесі дослідження податково-боргових стратегій фіскальної політики ми доходимо до таких найважливіших висновків:

1. У науковій літературі спостерігається досить широкий підхід до трактування фіскальної політики, який можна поділити на кілька груп. Автори першої групи уникають надмірної деталізації у визначенні змісту фіскальної політики, обмежуючись загальними положеннями щодо формування дохідної та визначення видаткової частин державного бюджету. Друга група авторів визначає зміст фіскальної політики більш детально. Отже відсутній єдиний підхід щодо трактування сутності фіскальної політики. Множинність підходів до її розуміння зумовлена метою досліджень окремих науковців та проблемами соціально-економічного розвитку суспільства в окремі періоди.

2. Державні запозичення та боргове фінансування як загальна фінансова інфраструктура залучення, використання та повернення кредитних ресурсів є альтернативним податковому методу фінансування бюджетних видатків. Зменшуючи суми, отримані від платників податків через оподаткування, або виступаючи альтернативою запровадженню додаткових податків, боргове фінансування виконує функцію залучення боргових ресурсів до бюджету, що дає змогу задовольнити державні потреби. Але потім воно викликає зворотний потік цих коштів і процентних платежів, які потім концентруються в бюджеті за рахунок податкових надходжень, які спочатку призначалися для фінансування створення суспільних благ. Це призводить до коригування початкової (податкової) форми перерозподільчого процесу та формування інших темпів відтворення. Крім того, державні запозичення, які частково залучають ресурси вільного ринку капіталу для фінансування суспільних потреб, призводять до зміни обсягів інвестицій економічних агентів, що впливає на розвиток соціально-економічних процесів. Таким чином, оподаткування та боргове фінансування є інструментами, які спрямовують розвиток соціально-економічних систем в оптимальне русло і в жодному разі не повинні ігноруватися при розробці концепції сталого розвитку як у розвинутих, так і в перехідних економіках.

3. Протягом 2017–2021 років спостерігалось зростання податкових надходжень і їх частки у доходах, яка коливалася від 81,4% до 87,5%. Проте у 2022 році податкові надходження зменшилися на 110,6 млрд грн, а їхня частка в доходах – на 26,3% та становила 61,2%. Істотні зміни в структурі доходів держави настали внаслідок збільшення надходження коштів від іноземних країн та міжнародних організацій, їхня питома вага в доходах у 2022 році склала майже 22%. Саме завдячуючи великим обсягам зовнішньої допомоги від іноземних партнерів Україна змогла профінансувати усі першочергові видатки вчасно та повною мірою: зарплати вчителів і медиків, соціальні виплати та пенсії, видатки на безпеку й оборону, на освіту, охорону здоров'я тощо.

4. У 2022 році внутрішні та зовнішні запозичення Уряду України зросли у 5-6 разів більше, ніж у 2021 році. При цьому чисті зовнішні запозичення у 2022 році сягнули 11,8% ВВП, покривши дві третини дефіциту бюджету; чисті внутрішні запозичення (з урахуванням запозичень від НБУ) у 2022 році склали 289 млрд грн, або 6% ВВП. Без втручання НБУ чисте фінансування бюджету становило б від'ємне значення. Через обмеженість внутрішніх джерел фінансування дефіциту бюджету, було надано монетарне фінансування в обсязі 400 млрд грн (7,8% ВВП). Уряд у 2023 не практично не використовував емісійні джерела для фінансування дефіциту бюджету.

5. В контексті вдосконалення боргової політики в Україні, необхідно зосередитись на трьох основних цілях:

- залученні довгострокового пільгового фінансування і максимізації частки грантів для підтримки офіційного сектору;
- продовженні розвитку міцних взаємовідносин з інвесторами і поглибленні місцевих ринків капіталу;
- мінімізації ризику рефінансування.

У частині гарантованого державою боргу головними засобами мінімізації фінансових ризиків мають стати:

- створення системи транспарентності, підзвітності й підконтрольності державних гарантій по кредитах;

- звуження сфери дії державних гарантій на потенційно самоокупні інвестиційні проєкти загальнодержавного значення;
- введення механізму часткових гарантій стосовно більшості програм державних гарантій (забезпечення лише частини боргів боржника – до 80%);
- запровадження постійного щорічного ліміту по наданню державних гарантій – 3% запланованих доходів загального фонду бюджету – шляхом відновлення дії відповідних норм Бюджетного кодексу України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні проблеми фінансового управління: глобальні тенденції і національна практика / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ «Акад. фін. Управління». Київ, 2018. 496 с.
2. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів): монографія. Львів: Каменяр, 2000. 303 с.
3. Богдан Т. П. Глобальний борг як індикатор проблем світової економіки та виклики для фінансової політики України. *Фінанси України*. 2019. № 9. С. 43–63.
4. Богдан Т. П., Богдан І. В. Бюджетні дефіцити і державний борг України під впливом шоків пандемії та повномасштабної агресії. *Фінанси України*. 2023. № 5. С. 7-29.
5. Боргова стійкість державних фінансів / за ред. Т. І. Єфименко, С. А. Єрохіна, Т. П. Богдан. Київ : ДННУ «Акад. фін. Управління», 2014. 712 с.
6. Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про державний бюджет України на 2022 рік» / Рахункова палата України. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2023/9-2_2023/Vysnov_9-2_2023.pdf
7. Володимир Дубровський, В'ячеслав Черкашин, Олег Гетман. Порівняльний аналіз фіскального ефекту від застосування інструментів ухилення/уникнення оподаткування в Україні: 2021 / Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна, Інститут соціально-економічної трансформації. URL: <http://iset-ua.org/images/Doslidzennya-shem-2021-final.pdf>
8. Гавриленко В. О., Демиденко С. Л. Податкове навантаження як показник ефективності податкової системи в Україні. Збірник наукових праць ЧДТУ. 2023. № 68. С. 46-55.
9. Держава – податки – бізнес: (Із світового досвіду фіскального регулювання економіки): монографія / за ред. В. Л. Андрущенка, В. М. Федосова, В. М. Суторміної. К.: Либідь, 1992. 328 с.
10. Державний та гарантований державою борг України / Міністерство

фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg>.

11. Дєєва Н. М., Редіна Н. І., Дулік Т. О. Оподаткування в Україні. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 544 с.

12. Дорнбуш Р., Фишер С. Макроэкономика. М. : Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997. 784 с.

13. Жеребило І.В., Колодій С.К. Методи та інструменти державного регулювання доходів населення: теоретичний аспект. *Регіональна економіка*. 2018. №4. С. 85-93.

14. Загальні тенденції тіньової економіки у 2021 р. Аналітична записка /Міністерство економіки. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki>

15. Іванишина О. С., Прокопенко І. А., Панура Ю. В. Удосконалення податкової системи як фактор підвищення фінансової безпеки держави. *Ефективна економіка*. 2021. № 4. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/4_2021/77.pdf

16. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. М. : Директмедиа Паблшинг. 2008. 458 с.

17. Козюк В.В. Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України: монографія. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. 238 с.

18. Макконнелл К. Р. Брю С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. В 2 т.: Пер с англ. 11-го изд. Т. І. М.: Республика, 1992. 399 с.

19. Макроекономіка : [підруч.] / В. Д. Базилевич, К. С. Базилевич, К. С. Баластрик ; за ред. В. Д. Базилевича. К. : Знання, 2007. 703 с.

20. Милль Д.С. Основы политической экономии: [в 3 т.] М.: Прогресс, 1980. Т. 1. 345 с.

21. Науково-методичні засади статистичного аналізу стійкості державних фінансів / С. С. Гасанов, М. В. Пугачова, Л. О. Ященко та ін. Київ : ДННУ «Акад. фін. Управління», 2013. 524 с.

22. Небава М.І. Теорія макроекономіки: навч. посіб. К.: Слово, 2003. 535 с.
23. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія): навч. посіб. К.: КНЕУ, 2002. 240 с.
24. Рикардо Д. Сочинения. Письма к экономистам М.: Соцэкгиз, 1961. 270 с.
25. Самуельсон П. А., Нордгауз В. Д. Макроекономіка. К. : Основи, 1995. 544 с.
26. Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2024–2026 роки / Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/MTDS2024-2026.pdf>
27. Сідельникова Л.П. Податково-боргові стратегії формування бюджетних ресурсів держави: дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08. Тернопіль : ТНЕУ, 2015. 620 с.
28. Соломенко С. М. Бюджет повної зайнятості та фіскальна політика. *Фінанси України*. 2008. № 4. С. 3–12.
29. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора. К.: Основи, 1998. 854 с.
30. Управління державними фінансами: фіскальні правила, ризики, міжнародні стандарти / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ «Акад. фін. Управління». Київ, 2019. 496 с.
31. Фінансова глобалізація і євроінтеграція / за ред. О. Г. Білоруса, Т. І. Єфименко ; ДННУ «Акад. фін. Управління». Київ, 2015. 496 с.
32. Фінансовий портал Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/income/>
33. Цап І. Проблеми та перспективи фіскальної політики в Україні. *Ефективність державного управління* : [зб. наук. пр.]. 2013. Вип. 35. С. 339–345.
34. Як Україні вибратися із податкової пастки. URL: <https://uifuture.org/publications/podatкова-pastka-dlya-ukrayinskoji-ekonomiky/>
35. Alberto Alesina & Silvia Ardagna, Large changes in fiscal policy: taxes versus spending, in *Tax Policy and the Economy*, Vol. 24 (Univ. of Chicago Press, 2010)
36. Armev D. *The Freedom Revolution*. Regnery Publishing Co., Washington, D.C., 1995. 318 p.

37. Barro R. J. Money, Expectations and Business Cycles: Essays in Macroeconomics / R. J. Barro. – New-York: Academic Press, 1981. 375 p.

38. Barro R., Sala-i-Martin X. Economic growth. NY : McGraw-Hill, 1995. 539 p.

39. Baumol W.J., Bowen W.G. Performing Arts, The Economic Dilemma: a study of problems common to theater, opera, music, and dance. New York. The Twentieth century fund, 1978. 578 p.

40. Brecht A. Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben. Leipzig, 1932 S. 6.

41. China's Tax Revenue, Public Goods, And Economic Transition. URL: <https://www.encyclopedia.com/international/applied-and-social-sciences-magazines/chinas-tax-revenue-public-goods-and-economic-transition>

42. Iastremskyi, O. I., & Kulyk V. V.(2020). Volatylnist struktury mizhhaluzevykh zviazkiv ekonomiky Ukrainy. *Ekonomika i prohnozuvannia*

43. Evaldas Stankevičius. Asta Vasiliauskaitė. Tax Burden Level Leverage on Size of the Shadow Economy, Cases of EU Countries 2003-2013. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. 2014. Volume 156, 26 November, Pages 548-552.

44. Fiscal Policy: Objectives and Instruments. Trade Cycle Control. URL: <https://www.economicdiscussion.net/fiscal-policy/fiscal-policy-objectives-and-instruments-trade-cycle-control/14669>.

45. Friedman M. The Limitations of Tax Limitation. *Policy Review*. 1978. No. 5 (78). P. 7–14.

46. Landau D. Government and economic growth in the less developed countries: an empirical study for 1960 – 1980. *Economic Development and Cultural Change*. 1986. №35 (1). P. 35-75.

47. Lower Tax Rates Mean Faster Economic Growth. URL: <https://www.cato.org/commentary/lower-tax-rates-mean-faster-economic-growth>

48. Mark Horton, Asmaa El-Ganainy. Fiscal Policy: Taking and Giving Away. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/Series/Back-to-Basics/Fiscal-Policy>.

49. Niskanen W.A. Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*. University of Chicago Press. 1975. № 18(3). P. 617-643.

50. On the Path to Policy Normalization. *Fiscal Monitor / International Monetary Fund*. 2023. April. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2023/04/03/fiscal-monitor-april-2023>.

51. Peacock A.T., Wiseman J. Growth of Public Expenditures in the United Kingdom. New York: National Bureau of Economic Research, 1961. URL: <https://www.nber.org/books-and-chapters/growth-public-expenditure-united-kingdom>

52. Popitz J. Finanzausgleich. *Handbuch der Finanzwissenschaft in 2 Bänden*. Tuebingen, 1927. 2. Band. S. 338.

53. PwC Ukraine team comments on the results of Paying Taxes 2020, a joint project with the World Bank Group. URL: <https://www.pwc.com/ua/en/press-room/2019/paying-taxes-2020.html>

54. Rahn R., Fox H. What Is the Optimum Size of Government? Vernon K. Kriehle Foundation, 1996

55. Tanzi V. The Changing Role of State in the Economy: A Historical Perspective. *IMF Working Paper*. 1997. WP/97/114. P. 15-23.

56. What Is the Evidence on Taxes and Growth? URL: https://taxfoundation.org/research/all/federal/what-evidence-taxes-and-growth/#_ftn4

57. William McBride, The Great Recession and Volatility in the Sources of Personal Income, Tax Foundation Fiscal Fact No. 316 (2012)

58. Wisevoter. URL: <https://wisevoter.com/country-rankings/highest-taxed-countries>.