

СОЦІАЛЬНА РОЛЬ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ: ОБҐРУНТУВАННЯ ТА КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ

Присвячена питанням соціальної ролі оподаткування в сучасних економічних системах. Обґрунтовано необхідність раціонального поєднання принципів соціальної та економічної ефективності податкової політики, запропоновано нову систему критеріїв оцінки її соціальної ефективності. Визначено соціальні пріоритети бюджетно-податкової політики в Україні та розглянуто можливі механізми їх практичної реалізації

Постановка проблеми. В сучасних умовах соціально орієнтована економіка передбачає високий рівень перерозподілу фінансових ресурсів через бюджет і високий рівень контролю з боку держави за соціально-економічними процесами. Видатки на соціальні цілі є фактично одним з показників соціальної орієнтації економіки, а їх раціональне підвищення має позитивний вплив на розширення можливостей економічного зростання. З огляду на те, що податки залишаються основним джерелом бюджетних надходжень та засобом перерозподілу національного доходу в переважній більшості країн світу, оподаткування виступає одним із основних інструментів соціальної політики держави, важливим механізмом зниження майнової диференціації населення та забезпечення його соціальної інтеграції, передумовою функціонування ефективної системи соціального захисту. Обмеженість бюджетних ресурсів в умовах посткризового розвитку України в поєднанні з необхідністю дотримання широкого переліку соціальних зобов'язань держави та створенням сприятливих умов для розвитку національної економіки зумовлюють необхідність визначення конкретних соціальних пріоритетів податково-бюджетної політики та обґрунтування ефективних шляхів їх досягнення, раціонального поєднання принципів соціальної та економічної ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з соціальною функцією оподаткування, перебувають в полі зору провідних економістів світу ще з часів А. Сміта, яким вперше були сформульовані та систематизовані принципи раціональної системи оподаткування. Сучасна економічна теорія володіє значним науковим доробком в цій сфері; істотний внесок до досліджень податкових систем належить і вітчизняним науковцям, зокрема – В. Андрущенко, В. Базилевичу, З. Варналію, О. Василюку, В. Вишневіському, В. Гесцю, М. Карліну, І. Луїніній, В. Мельнику, В. Опаріну, Д. Полозенку, А. Соколовській, І. Чугунову та іншим.

Водночас вироблення методичних підходів до оцінки соціальної ефективності податкової системи потребує більш глибокого обґрунтування та затвердження системи відповідних критеріїв; існує необхідність уточнення соціальних пріоритетів фінансової політики та визначення можливих механізмів їх дотримання. Невирішеність цих питань у сучасній економічній науці зумовлює постановку цілей даної публікації. Відповідно, основною

Мета дослідження. Визначення соціальних пріоритетів податково-бюджетної політики, що відповідали б вітчизняним реаліям соціально-економічного розвитку, та формулювання системи всебічних критеріїв для моніторингу та оцінки соціальної ефективності податкової політики.

Викладення основного матеріалу дослідження. Відповідно до чинного вітчизняного законодавства, до основних принципів побудови системи оподаткування в Україні належить соціальна справедливість, під дотриманням якої мається на увазі встановлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків [7]. В більш широкому розумінні, соціальна справедливість – це основна засада розвитку гуманістичного суспільства, в якому кожна людина користується часткою суспільних благ відповідно до її праці, трудової власності та трудових здобутків, в якому надається соціальна підтримка тим, хто цього потребує [1]. Дотримання принципу соціальної справедливості ґрунтується на рівності всіх громадян перед законом, на створенні правових, політичних і соціально-економічних гарантій життєдіяльності громадян, на забезпеченні високого рівня їх соціального захисту, виступаючи однією з основних передумов функціонування соціальної держави.

Очевидно, що реалізація державою своїх соціальних функцій у формі заходів соціальної політики, можлива лише за умови належного фінансового забезпечення. Основним джерелом формування ресурсів, що акумулюються в національних бюджетах та позабюджетних цільових фондах розвинених країн, залишаються податки, які забезпечують від 85 до 90% урядових доходів. В якості платежів до бюджету, що

перерозподілені у вигляді соціальних видатків, вони здійснюють опосередкований вплив на рівень соціально-економічного розвитку країни, визначаючи рівень заробітної плати працівників бюджетної сфери та стандарти життя різних категорій одержувачів соціальної допомоги, рівень розвитку сектору суспільних послуг, що фінансуються переважно з бюджету – охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування.

Саме тому, на думку провідних вітчизняних економістів, оподаткування як соціальний інститут виступає одним з основних інструментів вирішення багатьох соціальних проблем. Так, у своїй монографії П.В. Мельник, З.С. Варналій та інші науковці зазначають: "...оподаткування має розглядатися насамперед як соціальний інститут, завдяки якому відбувається функціонування соціального організму країни, ... що відображається у суспільних відносинах перерозподілу обмежених ресурсів соціуму, через які здійснюється регулювання економічними, політичними, соціальними, культурологічними процесами суспільства, ... вироблення достатньої кількості суспільних благ і загалом забезпечення соціально-економічних адаптаційних засад життєдіяльності соціального організму" [6].

Очевидно, що від рівня наповнюваності дохідної частини бюджету безпосередньо залежить й рівень фінансування відповідних соціальних пріоритетів. В цьому контексті вагомим значення має дотримання податкової дисципліни, своєчасної сплати обов'язкових платежів до бюджетів всіх рівнів, тобто актуалізується фінансова роль податкової системи.

З іншого боку, прагнення держави максимізувати податкові надходження з метою найбільш повного фінансового забезпечення державного регулювання соціально-економічних процесів може призвести до надмірного податкового навантаження, що гальмуватиме економічне зростання, знижуватиме рівень доходів платників податків та проковчуватиме поширення тьшової економіки з відповідним скороченням бюджетних надходжень. Тому оптимізація рівня податків є надзвичайно важливим інструментом впливу держави на добробут суспільства та рівень життя окремих категорій громадян. На практиці це завдання можна реалізувати за допомогою застосування принципу економічної обґрунтованості податкової системи, тобто встановлення податків і зборів (обов'язкових платежів) на підставі показників розвитку національної економіки та фінансових можливостей з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його доходами. Фундаментальний принцип ефективності оподаткування полягає у застосуванні таких податків, які приносять істотний дохід державі при відносно незначних втратах добробуту населення, тобто за умови низької частки власного доходу, яку платники податків мають виділяти з власного бюджету.

Поняття економічної та соціальної ефективності досить тісно пов'язані, оскільки саме зростання економічної ефективності виступає підґрунтям досягнення високих соціальних результатів. В свою чергу, без соціальних досягнень унеможливується вирішення складних економічних завдань. Рівень вирішення соціальних проблем (мотивація до праці, освітній рівень, підвищення кваліфікації, умови праці тощо) часто мають вирішальне значення для економічної активності виробництва на рівні підприємства, галузі та всієї економічної системи.

Отже, важливою передумовою розбудови дієздатної фінансової системи України є оптимальне поєднання двох основних принципів оподаткування, широко відомих у світовій економічній науці – принципу економічної ефективності та соціальної справедливості. Якщо перший з них покликаний сприяти балансу інтересів всіх учасників соціально-економічних відносин – держави та її інститутів, роботодавців та найманих працівників, з метою забезпечення максимальної можливих надходжень до національного бюджету в умовах мінімізації податкового тягаря для суб'єктів оподаткування, то другий принцип має на меті підтримку інтересів вразливих категорій населення, добробут яких повністю залежить від фінансових ресурсів держави. Як показує світовий досвід,

досягнення цього завдання потребує врахування та оптимального поєднання двох протилежних тенденцій; по-перше, пошуку шляхів зростання надходжень коштів до бюджету держави, по-друге, зниження податкового тиску на товаровиробників для підвищення можливостей інвестування.

П.В. Мельником запропоновано вичерпну систему показників до економічної оцінки податкової системи за критерієм ефективності, який, на його думку, є ключовим у визначенні успішності процесу функціонування системи оподаткування та розвитку ринкових відносин у країні [4]. Водночас, слід зазначити, що цей критерій не є універсальним, оскільки не враховує політичні та соціальні фактори, які впливають на функціонування системи в цілому, та можуть підпорядковувати собі економічну ефективність у певні періоди часу (найбільш яскраво ця тенденція проявляється у популістських діях урядів в періоди виборчих компаній в Україні).

Підсумовуючи наведені підходи до оцінки економічної ефективності податкової системи, можна стверджувати, що сучасна наука пропонує широкий перелік різнопланових критеріїв, використання яких є цілком доречним та правомірним, залежно від змінних реалій суспільного розвитку. Водночас дослідження соціальної ефективності фіскальних систем залишається менш розробленим. Наразі не існує цілісної системи критеріїв, які б могли бути використані з цієї метою; тривають дискусії щодо основних індикаторів соціально-економічного розвитку. В той час як показник ВВП в розрахунку на душу населення зазнає зростаючої критики в контексті оцінки рівня життя населення, економічна теорія потребує нових інструментів вимірювання та оцінки соціального добробуту.

Що стосується системи оподаткування, то кількісно визначити критерій соціальної ефективності досить складно, оскільки результатом її функціонування є не тільки наповнення доходної частини бюджету, а також створення сприятливого інвестиційного клімату в країні, стимулювання розвитку пріоритетних галузей економіки, перерозподіл доходів між різними категоріями населення тощо. Система оподаткування прямо чи опосередковано впливає практично на всі сфери суспільного життя як держави в цілому, так і окремої людини.

Очевидно, що система показників соціальної ефективності податкової системи має ґрунтуватися на різнопланових соціальних індикаторах, які б охоплювали основні характеристики рівня життя населення (доходи, заробітну плату, споживання, заощадження) та перебували в безпосередній залежності від соціального спрямування бюджетної та фіскальної політики держави. Відповідно, має відбуватись послідовне зростання показників, що характеризують рівень реальних доходів та споживання населення, надання соціально важливих послуг, зниження бідності, майнового розшарування та безробіття, забезпечення державою соціальних гарантій. Іншим важливим аспектом соціального розвитку, який перебуває в безпосередній залежності від стимулюючої функції податкової політики, є сприяння розвитку підприємництва, створення нових робочих місць, стимулювання економічної активності населення та підвищення його конкурентоспроможності.

Таким чином, в якості соціальних пріоритетів податково-бюджетної політики України мають розглядатися наступні:

- подолання крайніх проявів бідності та соціального виключення населення;
- зниження рівня майнового розшарування у суспільстві та становлення середнього класу;
- зниження масштабів безробіття шляхом розвитку підприємництва, сприяння створенню робочих місць тощо;
- підвищення загального рівня та якості життя населення;
- розвиток сектору доступних та якісних суспільних послуг.

Зважаючи на окреслені соціальні пріоритети, з метою моніторингу та оцінки соціальної ефективності податкової або податково-бюджетної політики видається можливим використання наведених нижче критеріїв. Оскільки вони мають досить різноплановий характер, доцільним є групування відповідних показників у декілька блоків.

Блок 1. Рівень життя населення. Зростання реальних доходів населення, що має випереджаючий характер по відношенню до ВВП, що є критерієм підвищення рівня життя, а отже й соціальної ефективності податково-бюджетної політики:

- темпи зростання реальних доходів населення;
- питома вага населення, що отримує мінімальну заробітну плату, %;

- питома вага пенсіонерів, що отримують мінімальну пенсію, %;
- питома вага соціальних допомог та інших одержаних поточних трансфертів у сукупних доходах населення, %;
- частка податків та обов'язкових відрахувань у сукупних витратах населення, %;
- заощадження як населення як частка сукупних доходів, %.

Блок 2. Бідність та соціальне виключення. Зменшення рівня бідності та масштабів соціального виключення є не лише показником ефективності перерозподільної функції фіскальної системи, а й стратегічним завданням держави. З метою аналізу феномену бідності у вітчизняній науці оцінюють частку населення, яка живе в умовах нижче межі бідності, що розрахована по відношенню до різних критеріїв [2, С. 52]:

- абсолютних: прожитковий мінімум, міжнародні критерії, що запропоновані фахівцями Світового банку для міжрегіональних порівнянь (4,3 дол. США і 14,76 дол. США на одну особу на добу за ПКС);
- відносних: національна межа бідності, що розраховується як 75% медіанного рівня середніх сукупних витрат населення в розрахунку на 1 дорослого;
- комбінованих: вартісне значення національної межі бідності 1999 р., скориговане на середньорічний індекс інфляції;
- споживання: структурний критерій (витрати на харчування складають більше 60% від сукупних витрат домогосподарства), критерій калорійності харчування (добовий раціон харчування в середньому на одну особу в домогосподарстві становить менше ніж 2100 ккал).

Блок 3. Рівень майнового розшарування суспільства. Як вже зазначалося, зменшення майнової диференціації населення шляхом оптимізації механізму перерозподілу доходів є однією з функцій оподаткування та важливим соціальним завданням держави. З метою оцінки зрушень у розшаруванні населення використовуються коефіцієнт концентрації доходів (індекс Джині) та децильний коефіцієнт диференціації сукупних витрат населення (співвідношення витрат 10% найбільш заможного та 10% найменш забезпеченого населення).

Блок 4. Рівень забезпечення державних соціальних гарантій, який характеризує виконання державою своїх соціальних зобов'язань. В цьому випадку індикаторами соціальної спрямованості податкової системи, є відповідність мінімальних соціальних гарантій, які забезпечується за рахунок бюджету (заробітної плати, пенсії за віком, різних видів соціальних допомог), прожитковому мінімуму для відповідних категорій населення. При цьому важливо, щоб темпи зростання мінімальної заробітної плати випереджали темпи зростання інших мінімальних стандартів, тобто для стимулювання економічної активності населення та запобігання утриманським настроям у суспільстві необхідно, щоб мінімальна заробітна плата перевищувала мінімальні пенсії та допомоги.

Блок 5. Зайнятість та ринок праці. Стимулювання підприємницької виробничої діяльності та інвестиційної активності проголошено одним з принципів побудови вітчизняної податкової системи [3]. Дотримання цього принципу прощає формування сприятливих умов для розвитку підприємництва та зайнятості населення, відповідними соціальними результатами стане скорочення масштабів безробіття, зокрема довготривалого, та формування міцного прошарку середнього класу в суспільстві. В цьому контексті в якості критеріїв ефективної податково-бюджетної політики мають використовуватись наступні показники:

- рівень безробіття, в тому числі довготривалого;
- питома вага в загальній чисельності безробітних осіб, які втратили роботу внаслідок економічних причин;
- питома вага в структурі економічно неактивного населення категорій, зокрема зневірених;
- питома вага в структурі зайнятого населення таких категорій як зайняті неповний робочий день, без постійного контракту, самозайняті, зайняті в неформальному секторі;
- чисельність підприємців – фізичних та юридичних осіб у секторі малого та середнього бізнесу в абсолютному та відносному виразі (наприклад, в розрахунку на 100 тис. населення);

Блок 6. Доступність та якість суспільних послуг. Функціонування соціальної сфери визначається наданням суспільних благ і послуг населенню, від яких залежить загальна якість життя та соціальне самопочуття населення.

Традиційні показники забезпеченості населення закладами, що надають суспільно значимі послуги, так само як рівень їх матеріально-технічного, кадрового і фінансового забезпечення, рівень "навантаження" споживачами послуг (наприклад, показники наповнення учнями освітніх закладів або відвідувань пацієнтами лікарняних закладів) вочевидь характеризують рівень розвитку сектору суспільних послуг та визначаються обсягами його фінансування. Проте, такі показники не завжди дозволяють в повній мірі оцінити соціальну ефективність відповідних видатків бюджету. З цією метою необхідно додатково оцінювати результативні показники, які відбивають якісні аспекти суспільних послуг та рівень їх доступності (територіальної, фінансової, інфраструктурної, інформаційної) для широких верств населення.

Отримання таких даних потребує проведення спеціальних соціологічних опитувань населення або включення відповідних запитань до програм регулярних обстежень домогосподарств, що проводяться державними службами статистики. В якості індикаторів доступності суспільних послуг можна запропонувати наступні:

– питома вага населення (домогосподарств), які при потребі не змогли отримати необхідну медичну допомогу або придбати медичні препарати у державних закладах відповідного профілю;

– питома вага населення (домогосподарств), у яких діти відповідного віку не мали змоги відвідувати освітні установи державної форми власності внаслідок незалежних від них чинників;

– питома вага населення (домогосподарств), які при потребі не змогли отримати необхідні соціальні послуги в державних закладах відповідного профілю;

– питома вага населення (домогосподарств), що відчувають брак установ з надання суспільних послуг поблизу місця проживання;

– питома вага населення (домогосподарств), які отримують соціальні послуги, з числа тих, хто мають на це право.

На жаль, наведені соціальні орієнтири в сучасній податковій політиці України проявляються досить слабо, в той час як проблеми перерозподілу, рівності та справедливості взагалі залишаються осторонь дискусій. Збереження пріоритетності ринкової ефективності податкової політики досі підтверджувалось застосуванням плоскої ставки податків з доходів фізичних осіб, в той час як у соціальних державах проголошено необхідність перерозподілу у суспільстві, що досягається за допомогою застосування прогресивного оподаткування. Ефективність податкової політики значно знижується і низькою довірою з боку громадян до системи оподаткування, а й до влади в цілому. Відсутність конкретних позитивних результатів використання податкових стягнень (якісна медицина, освіта, інфраструктура, високі заробітні плати в бюджетній сфері) не стимулює окремих громадян та юридичних осіб до відповідального ставлення до сплати податків.

Водночас сучасна економічна наука пропонує цілий ряд механізмів, що можуть бути використані з метою забезпечення соціальної функції оподаткування, використання яких правомірно та доцільно при реалізації податкових реформ в Україні. До таких фіскальних інструментів належать застосування принципів диференційованого та прогресивного оподаткування, категорії неоподаткованого мінімуму громадян. Вагомим інструментом державного регулювання соціальних процесів є непрямі податки, які сприяють дотриманню рівномірного мікрорегіонального розподілу доходів населення, вирівнюванню податкового навантаження на різні соціальні верстви, а отже – забезпеченню соціальної стабільності у суспільстві.

Зокрема, одним з дієвих механізмів забезпечення соціальної спрямованості податкової реформи є запровадження податків на розкіш, соціальна роль яких полягатиме у перерозподілі більшої частини доходів на користь бідного населення. Поряд з соціальним захистом найбільш нужденних категорій населення, цей захід матиме інший позитивний результат – зниження рівня соціальної напруженості у суспільстві внаслідок надзвичайно високого рівня майнового розшарування в Україні. Застосування податків на нерухомість як складової системи податків "на розкіш" є поширеною практикою у більшості розвинених економік світу; національні відмінності простежуються лише у питаннях порядку визначення податкової бази та ставок оподаткування. Запровадження даного податку в Україні матиме безумовні позитивні наслідки для формування

дохідної частини бюджету; при цьому він не створюватиме додаткового податкового навантаження на незахищені верстви населення.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Сучасне українське суспільство характеризується підвищення рівня майнової диференціації між високодоходними та низькодоходними групами населення, що пов'язано з нерівномірністю інтенсивності зростання їх середньодушових доходів. Враховуючи специфіку рівня та розподілу доходів населення України, прогресивне оподаткування доходів фізичних осіб залишається одним із найвагоміших та найефективніших інструментів державної політики щодо регулювання диференціації доходів населення. Як показує міжнародний досвід, прогресивні системи оподаткування застосовуються у більшості розвинених країн світу [8].

Прямі податки вважаються більш справедливим інструментом регулювання соціально-економічних процесів, оскільки враховують платоспроможність платників податків і стягуються саме на стадії отримання доходу. Так, розвиток прямого оподаткування з високими прогресивними ставками, що мав місце у 1950–1970-их роках в західних країнах, дозволив перекласти основним тягар податків на заможні верстви населення та використати нагромаджені державою ресурси для реалізації соціальних програм, що стало вагомим чинником покращання рівня та якості життя населення цих країн.

Проте необхідно зважати, що сама по собі зміна шкали оподаткування доходів не забезпечить істотного впливу на диференціацію населення країни за доходами і, зокрема, на розподіл працюючих за рівнем доходів від зайнятості; реалізація цього завдання потребуватиме комплексних змін у всій системі державних витрат. Тому застосування всіх наведених механізмів є цілком виправданим з метою забезпечення соціальної орієнтації фіскальної системи; при цьому важливе значення має лише раціональне обґрунтування належного розміру та "правил гри" при їх стягненні, врахування інтересів всіх представників суспільства.

На додаток до цього, доцільним видається й запровадження системи податкових пільг та послаблень в якості стимулів для розвитку соціальних інвестицій бізнесу. Добровільне спрямування бізнесом частини прибутку на соціальні цілі, зокрема допомогу незахищеним категоріям населення, реалізацію освітніх проектів та підтримку талановитої молоді, впровадження ресурсозберігаючих технологій та захист навколишнього середовища, розвиток місцевих громад та інфраструктури, підтримку інститутів культури та мистецтва, спорту, охорони здоров'я тощо, виступатиме важливим чинником забезпечення соціальної справедливості у перерозподілі доходів в суспільстві.

Список використаної літератури:

1. Bankston C. (2010). Social Justice: Cultural Origins of a Theory and a Perspective. // *Independent Review*, Vol. 15, No.2, pp.165-178.
2. Демографічні чинники бідності (колективна монографія) / Ліанова Е.М., Черненко Л.М., Крикун О.І. [та ін.] ; за ред. Е.М. Лібанової. – К.: ІДСД НАНУ. – 2009. – 184 с.
3. Закон України від 25.06.1991 р. № 1251-ХІІ "Про систему оподаткування" // *Відомості Верховної Ради України*. – 1991. – N 39. – С. 510.
4. Мельник П.В. Розвиток податкової системи в перехідній економіці / Мельник П.В. – Ірпінь: АДПС України, 2001. – 362 с.
5. Налогообложение: теории, проблемы, решения / В.П. Вишневский, А.С. Веткин, Е.Н. Вишневская и др.; [под общ. ред. В.П.Вишневского]. – Донецк: ДонНТУ, ИЭП НАН Украины, 2006. – 504 с.
6. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи : монографія / Мельник П.В., Тарангул Л.Л., Варналії З.С. [та ін.]; за ред. З.С. Варналії. – К.: Знання України, 2008. – 675 с.
7. Податковий Кодекс України від 02.12.2010 р. N 2755-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – № 13-14, №15-16, №17. – ст.112.
8. Сучасний стан та перспективи розвитку оподаткування в країнах ЄС: збірник матеріалів науково-методологічного семінару. – Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2009. – 153 с.

ГЕРАСИМЕНКО Ганна В'ячеславівна – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України

Наукові інтереси:

- соціальна економіка та політика;
- людський розвиток;
- демографія;
- ринок праці