

УДК 330.564.2

ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОХОДІВ НАСЕЛЕННЯ

Н. Холод

Львівський національний університет імені Івана Франка

Проаналізовано використання фінансових інструментів для державного регулювання доходів населення. Особливу увагу приділено дослідженню ефективності використання податків і трансферів для перерозподілу доходів населення.

Ключові слова: особисті податки, соціальні трансфери, ефективність перерозподілу доходів.

В усіх економічних системах уряд перерозподіляє доходи населення для зменшення нерівності у їх розподілі та зменшення рівня бідності. Масштаби цього перерозподілу залежать від багатьох чинників, таких як тип економічної системи, історично сформована практика, пріоритети державних видатків, політичний процес, фаза ділового циклу, цінності населення тощо.

Проблеми дослідження державного регулювання доходів населення вивчають А. Гальчинський, А. Колот, Е. Лібанова, В. Мандибура, В. Паламарчук, Ю. Палкін, А. Ревенко, Ю. Саєнко та ін. Вчені доходять висновку, що використання адміністративних важелів у сучасних умовах є неефективним, а тому особливого значення набуває використання фіскальних інструментів регулювання доходів населення.

У цій статті проаналізуємо фінансові інструменти державного регулювання доходів населення, зокрема податки на особисті доходи та трансферні платежі, а також дослідимо показники ефективності використання цих інструментів для зменшення нерівності розподілу доходів населення та бідності у різних групах країн.

Інструментами перерозподілу доходів населення є особисті податки, державні трансферні платежі, встановлення мінімальної заробітної плати, норм і гарантій її виплати, умов та розмірів оплати праці керівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету, регулювання фондів оплати праці підприємств-монополістів, регулювання цін на товари і послуги тощо. Особливого значення у сучасних умовах набуває використання фінансових інструментів регулювання доходів населення, зокрема особистих податків та соціальних трансферів.

Податок на доходи фізичних осіб є важливим інструментом державного регулювання доходів завдяки своїй справедливості та ефективності податкової системи. Основні переваги цього податку такі [2, с. 210]: він узгоджується з принципом платоспроможності; податкові надходження гнучкі; податок не породжує викривлення цін; він є добрим макроекономічним стабілізатором; податок „прозорий”, тобто податковий тягар є для його платників зрозумілим і очевидним; легко вказати джерело цього податку й чітко визначити його розмір.

При аналізі впливу податків на розподіл доходів важливе значення мають такі поняття як система оподаткування, ставки оподаткування, база оподаткування, величина неоподаткованого мінімуму, пільги при сплаті податків тощо. Навіть незначні зміни в системі оподаткуванні призводять до суттєвих змін у формуванні доходів населення.

Існує два основних види податкових систем, які застосовують при оподаткуванні особистих доходів: прогресивна і пропорційна. При прогресивному податку середня ставка податку зростає і багаті особи платять у вигляді податку дедалі більшу частку свого доходу. Суть пропорційного податку полягає у тому, що усі індивіди сплачують однакову частку свого доходу.

Більшість країн світу використовує прогресивні шкали оподаткування особистих доходів, тобто зі зростанням доходів податкові ставки збільшуються.

При оподаткуванні особистих доходів може використовуватися різна кількість ставок. Більшість країн використовують чотири-п'ять ставок податку, хоча може бути лише одна (у випадку пропорційного оподаткування), а у Люксембурзі їх налічується аж 16. У розвинених країнах простежується загальна тенденція до зменшення кількості ставок [7, с. 22]. Дослідження показують, що зменшення кількості ставок не означає зменшення перерозподільного впливу податків.

У розвинутих країнах існують значні відмінності у величині максимальної ставки податку на особисті доходи. У 2005 р. максимальна ставка податку існувала у Нідерландах – 52%, а мінімальна – у Швейцарії (12%). Середня величина максимальної ставки податку на особисті доходи у країнах ОЕСР становить 43,3% [7, с. 21].

Альтернативною до прогресивної системи оподаткування особистих доходів є пропорційна система. Першою з країн, яка запровадила пропорційне оподаткування була Естонія. У 1994 р. у цій країні було запроваджено єдину ставку податку – 26%, – середнє між найвищою та найнижчою ставками. У 1994 р. пропорційне оподаткування запровадила Литва (33%), у 1997 – Латвія (25%), у 2001 – Росія (13%), 2003 – Сербія (14%), 2004 – Україна (13%), Словаччина (19%), у 2005 р. – Грузія (12%), Румунія (16%) Туркменістан (10%), у 2006 р. – Киргизія (10%), у 2007 р. – Казахстан (10%), Македонія (12%), Чорногорія (15%), у 2008 р. – Албанія (10%), Болгарія (10%), Чеська республіка (15%), у 2009 р. – Білорусь (12%).

Запровадження пропорційної системи оподаткування доходів суттєво зменшило можливості держави використовувати особисті податки як інструмент перерозподілу доходів. Однак запровадження пропорційної системи не означає, що уряд вже не може використовувати податкову систему для перерозподілу доходів [1]. Застосування неоподатковуваного мінімуму чи податкових пільг може забезпечити певну міру прогресивності податку навіть при пропорційній системі оподаткування особистих доходів. Дані з Дослідження доходів та умов життя ЄС (2006) свідчать, що прямі податки є дуже прогресивними у всіх країнах ЄС-8, зокрема і тих, які мають пропорційне оподаткування. Більш того, порівняльний аналіз показує, що у країнах з єдиною ставкою оподаткування (Естонія, Литва, Словаччина) податки відігравали навіть більшу роль у зниженні нерівності доходів населення, ніж соціальні трансфери [13].

При оподаткуванні особистих доходів важливе значення має вибір бази оподаткування. Існує два основних підходи до визначення бази оподаткування особистих доходів: глобальний, тобто до всіх доходів особи у сукупності, і шедулярний, тобто окремо за джерелами доходів. До оподатковуваного доходу у різних країнах можуть включати доходи з різних джерел, що ускладнює порівняльний аналіз. Розширення бази оподаткування також має вплив на розподіл доходів, оскільки підвищує горизонтальну справедливість, так як передбачає усунення преференційного оподаткування окремих груп платників податку.

Одиницею оподаткування може бути особа чи сім'я. У більшості країн одиницею оподаткування є індивід, а у Франції, Люксембурзі, Португалії і Швейцарії є спільне оподаткування заробітків подружжя. Головною метою спільного оподаткування є досягнення горизонтальної справедливості.

Для перерозподільних цілей податку на доходи фізичних осіб важливе місце займають пільги, неоподатковувані мінімуми та податкові кредити. Основним аргументами використання неоподатковуваних мінімумів, податкових пільг та податкових кредитів є досягнення більшої прогресивності податків, здійснення платниками податків видатків на соціально важливі цілі тощо. Однак такі пільги значно частіше використовують особи з високими доходами, наприклад для звільнення від оподаткування заощаджень, купленого в кредит житла, видатків на освіту і охорону здоров'я та добродійних внесків.

Найпростішим показником перерозподілу доходів за допомогою податків є частка податків з особистих доходів у ВВП країни. Що більшою є ця частка, то сильніше держава впливає на формування доходів населення. Для прикладу, у розвинених країнах (членах ОЕСР) частка податку на особисті доходи у ВВП становить менше 10% (8,4), хоча тут існують значні відмінності. Так, частка особистих податків у ВВП у Кореї становить лише 3,2%, у Словаччині – 3,3, тоді як у Швеції – 15,8, а у Данії – 25,6 % [7, с. 16].

Ще одним показником перерозподілу доходів за допомогою податків є частка особистих податків у податкових надходженнях до бюджету. У країнах ОЕСР ця частка становить приблизно

25%; вона коливається від 10,8% у Словаччині і 12,7% у Кореї до 41,9% у Новій Зеландії та 53,1% у Данії [7, с. 16].

Однак сама частка особистих податків у ВВП не пояснює, хто саме заплатив ці податки. Тому необхідно аналізувати частку податків у видатках домогосподарств, що згруповані за рівнем їх доходів. Для цього найчастіше використовують коефіцієнт концентрації податків і коефіцієнт Каквані.

Крива концентрації податків є подібною до кривої Лоренца, за винятком того, що по вертикальній осі відкладається не кумулятивна частка доходів, а кумулятивна частка податкових зобов'язань. Так само як коефіцієнт Джині, коефіцієнт концентрації податкових зобов'язань N можна обчислити як різницю між одиницею і подвійною площею фігури під кривою концентрації податкових зобов'язань.

$$N = 1 - 2 \cdot Z. \quad (1)$$

Коефіцієнт N може приймати значення від нуля (максимальна податкова регресивність – крива концентрації податків співпадає з діагоналлю) і одиницею (максимальна прогресивність).

Коефіцієнт Каквані тоді можна обчислити за формулою

$$K = N - G = 1 - 2Y, \quad (2)$$

де K – коефіцієнт Каквані; N – коефіцієнт концентрації податкових зобов'язань; G – коефіцієнт Джині; Y – площа між кривою Лоренца і кривою концентрації податкових зобов'язань.

Коефіцієнт Каквані показує ступінь прогресивності податків: чим вищим є значення цього коефіцієнта, тим прогресивнішим є податок. Якщо значення коефіцієнта Каквані є від'ємним, то це означає, що податок є регресивним. Для заданого значення G , значення K може приймати значення від $(-G)$ до $(1-G)$.

Для ефективного перерозподілу доходів за допомогою податків, на думку більшості дослідників, податкова система повинна мати широку базу, обмежену кількість винятків і низькі ставки. Головною метою податків як інструменту перерозподілу доходів населення є акумулювання ресурсів, необхідних для надання допомоги біднішим верствам населення та уникнення утворення горизонтальних нерівностей. Однак, як показують дослідження Світового банку, податки суттєво не зменшують значення коефіцієнтів Джині у країнах, що розвиваються і в країнах з перехідною економікою [10, с. 3]. В умовах запровадження плоскої шкали оподаткування особистих доходів важливого значення для збільшення перерозподільного ефекту податків набуває підвищення неоподатковуваного мінімуму. На нашу думку, доцільним є встановлення неоподатковуваного мінімуму на рівні 50% середньої заробітної плати. Наприклад, у 2008 р. середньомісячна зарплата в Україні становила 1806 грн. Тоді неоподатковуваний мінімум був би 900 грн, що не набагато більше за мінімальну зарплату (605 грн) чи прожитковий мінімум (626 грн.)

Значно потужнішими інструментами перерозподілу доходів населення є соціальні трансфери, або програми соціального захисту населення. Соціальні трансфери поділяють на дві великі групи: програми соціального страхування та програми соціальної допомоги. Відмінність між цими програмами полягає у різних підходах до управління соціальними ризиками. Програми соціального страхування допомагають людям послабити вплив соціальних ризиків, тоді як соціальна допомога призначена здебільшого для боротьби з наслідками соціальних негараздів. Багато програм соціальної допомоги призначені для підвищення рівня споживання різних груп населення. Ще однією відмінністю між цими групами державних трансферів є джерела їх фінансування – соціальне страхування ґрунтується на внесках осіб, а соціальна допомога отримують без будь-яких внесків зі сторони бенефіціарія. Під соціальним захистом розуміють усі програми соціального страхування і соціальної допомоги, а також програми активної політики на ринку праці.

Одним з найважливіших показників перерозподілу доходів населення за допомогою трансферів є частка видатків на соціальний захист у ВВП країни. У розвинутих країнах ця частка коливається від менше 15% у США до 22% у Великій Британії, 27% у Німеччині та понад 30% у Швеції [11, с. 181]. Такі відмінності у соціальних видатках розвинених країн дали підставу шведському досліднику Еспінгу-Андерсену виділити три моделі країн загального добробуту: ліберальну (США), консервативну (Німеччина) і соціал-демократичну (Швеція) [5, с. 9–12].

Ще одним показником ролі трансферів їх частка у структурі видатків державного бюджету. Частка соціальних видатків у загальних державних видатках коливається від 67% в Австралії до 90% у Швеції та Данії. Отже, від 67 до 90% усіх державних видатків у розвинутих країнах йде на перерозподіл доходів [12, с. 3]. При аналізі ролі соціальних трансферів у різних країнах порівнюють рівень видатків на окремі соціальні програми, такі як пенсії, допомоги з безробіття, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги групам населення з низьким рівнем доходів тощо.

В аналізі соціальних видатків важливим напрямом аналізу є їх адресність. Видатки вважають добре адресованими (*targeted*), якщо частка трансферів, що припадає на найбідніший квінтіль бенефіціаріїв є більшою за частку трансферів, що припадає на найбагатший квінтіль. Наприклад, програма державних трансферів є адресною, якщо 20% найбіднішого населення отримує у *абсолютному* вираженні більше, ніж 20% найбагатшого населення.

Ще одним напрямом аналізу державних видатків є їх прогресивність (регресивність). Програма державних видатків є прогресивною, якщо вигоди найбіднішого квінтиля є більшими у *відносному* вираженні, ніж вигоди найбагатшого квінтиля. Ці визначення передбачають, що якщо програма соціальних трансферів добре таргетована, то вона є прогресивною, Це також означає, що якщо програма є прогресивною, то вона не обов'язково є добре таргетована [10, с. 9].

Соціальні трансфери відіграють важливу роль у зменшенні бідності. Так, якщо проаналізувати дані про рівень бідності до і після трансферів, то доходимо висновку, що за допомогою трансферів знижується рівень бідності в Італії на 47,8%, Великій Британії – 57,4%, Франції – 72,9, Нідерландах – 72,6%, а у Швеції – на 81,6% [3, с. 95].

У науковій літературі часто можна зустріти порівняння систем соціальних трансферів у різних країнах, однак дослідники зазвичай розглядають ці проблеми через широку призму – наприклад методи надання соціальних трансферів, їх частка у ВВП тощо. Досліджень, які б напряду стосувалися вивченню впливу трансферів на розподіл доходів населення є достатньо мало. Навіть у розвинених країн порівняльні дослідження ефективності надавання соціальних трансферів не надто поширені. Наприклад, у країнах ЄС такі дослідження розпочалися лише у 90-х роках ХХ ст. після запровадження панельного дослідження європейських домогосподарств (*European Community Household Panel*), що дало змогу порівнювати перерозподільні наслідки трансферів у Європейському Союзі.

Дані цього дослідження показують, що у 1994 р. соціальні трансфери відігравали різну роль у зменшенні нерівності у країнах Європейського Союзу. За допомогою трансферів найбільше знижували нерівність у розподілі доходів у Данії (на 46,0%), Бельгії (41,5%) і Нідерландах (40,8%). Найменший вплив трансферів на нерівність розподілу доходів був у Португалії та Греції (коефіцієнт Джині після трансферів знизився на 22,7 і 26,6% відповідно). Трансфери найбільше знижували бідність у Нідерландах (на 64,1%) та Данії (63,8%), а найменше – у Португалії (33,2), Греції (37,3) та Ірландії (39,9%) [8, с. 22–24].

Останнім часом дослідження проблем ефективності використання соціальних видатків для зниження рівня бідності та нерівності різко активізувалися. На перший план дослідження виходять проблеми дієвості та ефективності використання соціальних видатків. Уперше поняття “дієвість” (*effectiveness*) і “ефективність” (*efficiency*) соціальних видатків у Європейському Союзі було визначено на інституційному рівні у нещодавньому документі Європейської Комісії [3].

Дієвість соціальних видатків можна визначити тою мірою, якою фактично розміщені ресурси наближуються до соціально бажаного результату. Наприклад, соціальним завданням може бути зменшення ризику бідності (що визначається певним порогом доходів). Якщо ринкове розміщення коштів без втручання уряду залишає 30% відсотків населення в зоні ризику бідності, то дієвість вимірюється тим ступенем, на рівні якого урядові втручання зменшили ризик бідності. Іншими словами, дієвість соціальних трансферів визначається зниженням бідності від рівня, що існував би без надання трансферів. Дієвість трансферів вимірюють трьома показниками: ступенем охоплення населення трансферами (% бідних, які отримують трансфери), витіканням трансферів або помилкою включення (% трансферів, які отримують небідні домогосподарства) та адекватністю (частка соціальних трансферів у видатках усіх домогосподарств або рівень бідності (чи глибини бідності) без соціальних трансферів [6, с.11].

Ефективність може бути визначена як кількість ресурсів, від яких довелося відмовитися, щоб досягти бажаного розміщення. Соціальні видатки є більш ефективними, якщо менше ресурсів було використано для впровадження певної зміни, або якщо, для певного рівня альтернативної вартості, економіка наближується до бажаного розподілу. Іншими словами, найбільш ефективними є програми, які при найменшій кількості ресурсів найбільше зменшують рівень бідності. Кількісно ефективність соціальних трансферів Світовий банк вимірює їх часткою у видатках 10% найбідніших домогосподарств.

Країни ЄС мають різні цілі та різну дієвість соціальних видатків. Німецький дослідник П. Герман на основі регресійного аналізу дослідив рівень дієвості соціальних трансферів у країнах Європейського Союзу. Він дійшов висновку, що початковий рівень бідності до трансферів коливається у діапазоні від 17 до 30% населення (за межу бідності прийнято 60% медіанного доходу). Після трансферів рівень бідності становить від 10 до 23% [9, с. 21]. Так, Швеція та Чехія мають найбільш дієві програми соціальних трансферів, що призводять до найбільшого зменшенні рівня бідності. У той же час, у Греції та Латвії ці програми є найменш дієвими.

Стосовно ефективності соціальних видатків у країнах ЄС, то П. Герман дійшов висновку, що один відсоток зростання соціальних видатків приводить до зменшення рівня бідності на 0,32%. Соціальні видатки у країнах ЄС пояснюють 30% варіації у рівнях бідності. Найбільш ефективними є соціальні видатки у Чехії, Словаччині та Словенії, а найменш ефективними – у Греції, Італії та Іспанії [9, с. 31-32]. Найбільш ефективними програмами соціальних видатків щодо зменшення рівня бідності у країнах Європейського Союзу є видатки на охорону здоров'я та програми сімейної допомоги.

Розглянемо детальніше дієвість та ефективність соціальних трансферів в Україні. Використаємо дані обстежень умов життя домогосподарств для обчислення дієвості та ефективності соціальних трансферів. Значення соціальних трансферів у грошових доходах за останні роки постійно зростало. Так, частка пенсій у структурі грошових доходів зросла на 5% з 2003 р. до 2005 р., що у абсолютних значеннях становить зростання з 117 до 289 грн в середньому на одне домогосподарство. Стрімке зростання пенсій призвело до того, що частка пенсій у грошових доходах сільських домогосподарств у 2005 р. становила 31%. Роль стипендій також зросла, а частка соціальної допомоги у грошових доходах між 2000 і 2005 роками фактично подвоїлася.

Частка соціальних трансферів у 10% домогосподарств з найнижчими грошовими доходами зазвичай була вищою, ніж у домогосподарствах загалом. У структурі домогосподарств з найнижчими доходами частка пенсій приблизно на 10–20% перевищувала відповідний показник для усіх домогосподарств. Значення соціальної допомоги у структурі доходів найбідніших домогосподарств стабільно зростало упродовж останніх років. З 2000 до 2006 року ця частка зросла з 4 до майже 7%, що можна трактувати як ознаку підвищення ефективності соціальної допомоги. Однак якщо подивитися на відношення частки соціальної допомоги у структурі усіх домогосподарств і домогосподарств з найнижчими доходами, то доходимо висновку, що адресність її надання зросла незначно.

Частка соціальної допомоги, пільг та субсидій у доходах найбідніших домогосподарств перевищувала відповідну частку для усіх домогосподарств у 2,5 рази у 2000 р. і у 2,8 рази у 2006 році. Загалом проведений аналіз свідчить, що ефективність соціальних трансферів в Україні підвищується, але прогрес доволі повільний. Однак беззаперечним є висновок про те, що соціальні виплати забезпечували вагомому частку доходів домогосподарств.

У світовій практиці вироблено чимало фінансових інструментів державного регулювання доходів населення. Основною проблемою перерозподілу доходів є визначення глибини державного втручання. Незважаючи на запеклі дискусії економістів про межу допустимого втручання держави у перерозподіл доходів, єдиної думки щодо цієї проблеми не вдається досягти.

1. *Голяш Петер, Роберт Кічіна*. Податкова реформа в Словаччині: результати першого року. – К.: МЦПД, 2005. – 18 с.
2. *Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі* / Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 542 с.

3. Corsi, Marcella and Kristian Orsini. Measuring Poverty in Europe // Development – September 2002. – Vol. 45. – № 3. – P. 93–101.
4. Efficiency and Effectiveness of Social Spending. Achievements and Challenges. Background Note for the Informal ECOFIN of 4-5 April 2008 // Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Commission. – 2007. – ECFIN/E3, REP/50604.
5. *Esping-Andersen, Gosta*. The Three Worlds of Welfare Capitalism. – Princeton: Princeton University Press, 1990. – 260 p.
6. *Fox, Louise*. Safety Nets in Transition Economies: A Primer // World Bank Social Protection Discussion Paper. – 2003. – N.0306. – 37 p.
7. Fundamental Reform of Personal Income Tax // OECD Tax Policy Studies. – 2006. – No. 13. – 144 p.
8. *Heady, Christopher, Theodore Mitrakos and Panos Tsakloglou*. The Distributional Impact of Social Transfers in the European Union: Evidence from the ECHP. – European Research Institute, 1999. – 27 p.
9. *Herrmann, Peter, Arno Tausch, Almas Heshmati and Chemen S.J. Bajalan*. Efficiency and Effectiveness of Social Spending // IZA Discussion Paper Series. – May 2008. – IZA DP No. 3482. – 55 p.
10. Ke-young, Chu, Hamid Davoodi and Sanjeev Gupta. Income Distribution and Tax, and Government Social Spending Policies in Developing Countries // WIDER Working Paper. – December 2000. – No. 214. – 49 p.
11. OECD Factbook 2006. – Доступно з: <www.oecd.org/statistics/social>. <<http://miranda.sourceoecd.org/pdf/fact2006pdf/09-02-01.pdf>>.
12. *Schwabish, Jonathan, Timothy Smeeding and Lars Osberg*. Income Distribution and Social Expenditures: A Crossnational Perspective. – Russell Sage Foundation, 2004. – 57 p.
13. *Zaidi Salman*. Main Drivers of Income Inequality in Central European and Baltic Countries. Some Insights from Recent Household Survey Data // World Bank Policy Research Working Paper. – 2009. – WPS4815. – 29 p.

FINANCIAL INSTRUMENTS OF THE STATE ADJUSTING OF PROFITS OF POPULATION

N. Holod

Ivan Franko National University of Lviv

The usage of financial tools for income regulation is analyzed. Special attention is paid to research of effectiveness and efficiency of personal taxes and social transfers for income redistribution.

Key words: personal taxes, social transfers, income redistribution efficiency.

ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГУЛЯЦИИ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ

Н. Холод

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

Проанализировано использование финансовых инструментов для государственной регуляции доходов населения. Особенное внимание уделено исследованию эффективности использования налогов и трансфертов для перераспределения доходов населения.

Ключевые слова: личные налоги, социальные трансферты, эффективность перераспределения доходов.