

УДК 336.051

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ****Морщ Я. І.**, аспірант, Класичний приватний університет, м. Запоріжжя**Морщ Я.І. Теоретико-методологічні засади оцінювання ефективності
фіскальної політики.**

У статті розглянуто найбільш розповсюджені методи оцінювання ефективності фіскальної політики. Акцентовано увагу, на необхідності вибору методу в залежності від наявної поточної економічної ситуації в країні. Наголошено на тому, що використання методів оцінювання ефективності фіскальної політики може варіюватися в залежності від поставлених цілей та завдань урядом країни для виконання на будь-якому етапі функціонування економічної системи держави. Запропоновані науковцями критеріальні підходи, що розглянуто у даній роботі, не мають системного характеру, наведені показники не мають заданих порогових значень та не наведена методика узгодження між собою окремих заданих методикою критеріїв. Застосування сценарного моделювання та кластерного аналізу вбачаються максимально прийнятними методами для здійснення аналізу ефективності впроваджуваної фіскальної політики країни. Крім того, за умов економічної розбалансованості, обтяженні проведення економічних заходів наявністю воєнної ситуації в країні, вкрай важливо визначення ефективності впроваджуваних дій економічної направленості у реальному часі. Застосування методів ретроспективного аналізу на даному етапі розвитку держави вбачається недоцільним і таким, що не надасть повної інформації за умови екстраполяції отриманих результатів на майбутнє.

Morshch Ya. Theoretical and methodological basis of evaluation of efficiency of fiscal policy.

The article discusses the most common methods for evaluating the effectiveness of fiscal policy. The attention on the need to choose the method based on the available current economic situation in the country. Emphasized that the use of methods of evaluating the effectiveness of fiscal policy may vary depending on the goals and objectives of the government of the country to perform at any stage of the economic system of the state. The proposed criterion scientists approaches discussed in this paper are not systematic, indicators are not defined thresholds and no method provided a separate agreement between the methods specified criteria. The use of scenario modeling and cluster analysis are seen most acceptable methods to analyze effectiveness of implemented fiscal policy. In addition, the conditions of economic imbalance, encumbrance of economic measures by the presence of the military situation in the country, it is important to determine the effectiveness of actions implemented economic orientation in real time. The application of retrospective analysis at this stage of development of the state is seen impractical and one that does not provide complete information provided extrapolation of the results for the future.

**Морщ Я.И. Теоретико-методолгические основы оценивания эффективности
фискальной политики.**

В статье рассмотрены наиболее распространенные методы оценки эффективности фискальной политики. Акцентируется внимание на необходимости выбора метода в зависимости от имеющейся текущей экономической ситуации в стране. Отмечено, что использование методов оценки эффективности фискальной политики может варьироваться в зависимости от поставленных целей и задач правительством страны для выполнения на любом этапе функционирования экономической системы государства. Предложенные

учеными критериальными подходами, рассмотрены в данной работе, не имеют системного характера, приведенные показатели не имеют заданных пороговых значений и не приведено методика согласования между собой отдельных заданных методике критериев. Применение сценарного моделирования и кластерного анализа усматриваются максимально приемлемыми методами для проведения анализа эффективности проводимой фискальной политики страны. Кроме того, в условиях экономической разбалансированности, обременении проведения экономических мер наличием военной ситуации в стране, крайне важно определение эффективности внедряемых действий экономической направленности в реальном времени. Применение методов ретроспективного анализа на данном этапе развития государства представляется нецелесообразным и таким, что не предоставит полной информации при экстраполяции полученных результатов на будущее.

Постановка проблеми. Проведення економічної політики має на меті покращення добробуту населення та зменшення рівня бідності як кінцевого споживача економічної діяльності держави. Проте результати від впроваджуваних економічних рішень можуть не відповідати заявленим критеріям і цілям, бути неочікуваними та мати негативний характер для економічної системи в цілому та для населення зокрема. Тому виникає необхідність верифікації будь-яких управлінських рішень як на стадії їх формування, запровадження так і під час безпосереднього функціонування. Фіскальна політика як один з механізмів регулювання економіки, що задіяний у якості інструменту формування дохідної частини бюджету, впливу на суб'єкти господарської діяльності тощо, потребує дієвих методів визначення її ефективності. За умов обмеженості фінансових ресурсів, зниження платоспроможного попиту, наявності суттєвих боргових зобов'язань держави, соціальної напруженості, проведення системи заходів фінансової політики мають бути максимально вивіреними, а результати – прорахованими

Аналіз останніх досліджень і публікацій демонструє наявність суттєвої наукової зацікавленості у розробці проблематики оцінювання ефективності фискальної політики. Так, серед українських вчених значну увагу приділено вирішенню питання визначення результативності фискальної політики Г.В. Герасименко [3], Л.С. Гурьянковою [4], М.О. Кизимом, О.А. Гейманом [6], Т.Ф. Куценко [7], І.Г. Лук'яненко [8], Т.В. Меркуловою [9], Л.Л. Тарангул, Д.М. Серебрянським, Н.В. Новицькою [10], І.П. Твердохлібом [11]. Особливості розробки та функціонування фискальної політики як інструменту реалізації державою економічної політики відображено у роботі Н.В.Харченко [12]. Вивчення сутності, особливостей функціонування фискальної політики, а також представлено критеріальний підхід до визначення ефективності фискальної політики у роботі В.Д.Л. Бантона та В.І. Тарангул [2]. Науковий пошук ефективної методики не обійшов і представників пострадянського простору. Яскравими роботами оптимального розрахунку ефективності фискальної політики є дослідження Є.В. Балацького [1], Л.Л. Ігоніної [5]. Однак, відсутність рекомендованого методу для визначення ефективності фискальної політики на сьогоднішній день та поточна ситуація в країні диктує необхідність подальшого вивчення цього питання.

Мета статті – дослідити та узагальнити існуючі методи визначення ефективності фискальної політики та виділити найбільш прийнятні з урахуванням особливостей економіки України.

Викладення основного матеріалу. Підходи до розробки методів визначення ефективності функціонування фискальної політики залежить, насамперед, від цілей та завдань економічної політики, які уряд ставить перед державою за фактичного стану економіки. Виходячи з заявлених пріоритетних напрямів може змінюватися і ключова методика розрахунку. Розглядаючи проблематику визначення ефективності фискальної політики Є.В. Балацький вважає можливим здійснення оцінювання в залежності від отриманих результатів на державному рівні: впливом на виробничу активність економічної

системи та ступеню виконання дохідної частини бюджету країни. При цьому, науковець звертає увагу: ефективність у розрізі одного підходу може демонструвати негативний вплив на показник іншого. Тому, головним завданням фіскальної політики є оптимальне поєднання результатів для двох напрямів [1]. Розгляд ефективності політики з точки зору суб'єктів господарської діяльності вважає не доцільним і зводить до функціональної залежності «менше податкових відрахувань – більш ефективна фіскальна політика».

Отож, у роботі [1] автор здійснює пошук точок Лаффера для усередненого показника податкового навантаження макрорівня. Для цього використовує економетричні (статистичні) та аналітичні (алгебраїчні) методи для визначення ефективності фіскальної політики. У результаті проведених розрахунків, науковець робить висновок: простота обчислення, наочність отриманих результатів двопараметричної схеми розрахунку робить її привабливою у якості робочої моделі визначення ефективності фіскальної політики; для аналізу процесів макроекономічного рівня необхідно використовувати прості алгоритми, що нівелюють можливість двозначного інтерпретування отриманих результатів.

Так, Т.Ф. Куценко вважає за доцільним проводити оцінювання ефективності бюджетно-податкової (фіскальної) політики за ступенем виконання покладених на неї функцій, а саме:

– *фіскальної*, що представляє собою виконання державного бюджету. До складових показника автор відносить наступні критерії: ступінь виконання дохідної частини бюджету і планованої величини податкових надходжень; виконання бюджетних зобов'язань; показник бюджетного дефіциту, параметри та швидкість зростання державного боргу; величина фінансових ресурсів, які задіяні в обслуговуванні державного боргу; рівень монетизації бюджетних потоків; обсяг валютних резервів у розрізі фінансування бюджетного дефіциту; ступінь виконання законодавчих і прирівняних до них актів про бюджет; розмір невиконаних строкових зобов'язань з грошових виплат як результат бюджетного недофінансування; обсяг простроченої заборгованості бюджетних установ;

– *стратегічної ефективності*, що визначається як вплив на динаміку соціально-економічних показників. До критеріїв автор відносить: динамічні зміни основних макроекономічних показників при зіставленні з заявленими структурними пріоритетами, а саме: динаміка ВВП та обсягів виробництва; рівень інфляції; динаміка валютного курсу; рівень зайнятості та реальних доходів населення [7, с. 23].

Проте, вбачається проблематичним визначення ступеню виконання законодавчих і прирівняних до них актів про бюджет. Значна кількість розрахункових позицій і відсутність узгодження між результатами оцінювання виконуваних бюджетно-податковою (фіскальною) політикою функцій, не зазначення порогових значень не створює умов для комплексної та системної оцінки її функціонування за заданими критеріями.

Український науковець Л.С. Гурьянова спираючись на напрацювання Д.О. Кононова та В.В. Кульби у сфері моделювання соціально-економічних процесів, у якості оптимального інструменту моделювання збалансованої податково-бюджетної (фіскальної) політики розглядає сценарне моделювання. Автор акцентує увагу на тому, що даний підхід надає можливість простежувати причинно-наслідкові зв'язки факторів з неявною структурою; формувати спектр стратегій розвитку; здійснювати оцінку наслідків реалізації різних варіантів управлінських дій, що спрямовуються на вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів [4, с. 21–24].

Науковець Л.С. Гурьянова у своїй роботі [4] запропонувала широкому загалу сценарні моделі соціально-економічного розвитку регіонів як результат проведення заходів фіскальної політики. Запропоноване автором моделювання сценаріїв впливу результатів впровадження фіскальної політики складається з 3 етапів: формування інерційного сценарію зміни характеристик соціально-економічного розвитку територій як результату функціонування фіскальної політики; дослідження наявних дисбалансів регіонального розвитку; розроблення та аналізування альтернативних сценаріїв управління соціально-економічним розвитком регіонів [4, с. 22].

Використання сценарних моделей, як зазначає автор, створює можливість прогнозування структурних дисбалансів розвитку території і як наслідок – можливість коригування заходів фінансової політики відповідно до виявлених порушень заздалегідь. Окрім того, використання даного методу створює умови для оцінювання узгодженості податкової, бюджетної та інвестиційної політики з метою підвищення якості інформаційно-аналітичної бази для прийняття управлінських рішень відносно збалансованого розвитку регіонів [4, с. 24]. Дійсно, використання сценарного моделювання надає можливість відтворювати альтернативні сценарії розвитку процесів економічних систем за різних умов. Окрім того, процес сценарного моделювання надає можливість прогнозувати вплив економічних рішень у динаміці, що в умовах економічної та політичної нестабільності є вкрай важливим.

І як зазначають М.О. Кизима та О.А. Гейман у своїй роботі [6], існує суттєве неспівпадіння отриманих результатів з використанням сценарного підходу до моделювання та прогнозування, а також «традиційними» методами стратегічного планування, що наочно демонструють переваги використання сценарного моделювання за наявності значної кількості невизначеностей і необхідності різноманітних розрахунків [6].

З точки зору Л.Л. Ігоніної визначення ефективності фінансової політики повинно проводитися на основі цілеорієнтованого підходу. Його сутність полягає у оцінюванні ступеню наближення результатів впроваджуваного варіанту фінансової політики до намічених цілей (заданих значень). Результатом функціонування ефективної фінансової політики повинно стати не лише підтримка економічної динаміки, а й підвищення рівня життя населення. При цьому автор наголошує про низький рівень якості отриманих результатів у разі оцінювання фінансової політики тільки за допомогою методів статистичного аналізу ретроспективних даних [5]. Запропонований підхід має на меті збалансування видаткової і дохідної частини бюджету країни та показників соціально-економічного рівня життя населення.

Український науковець І.П. Твердохліб у роботі [11] провів аналіз ефективності фінансової політики України на основі кривої Лаффера, взявши до розгляду дані 1998–2012 рр. Виходячи з відсутності загальноприйнятого аналітичного запису кривої, автор спирається на напрацювання [1] та здійснює розрахунок на основі подання кривої Лаффера квадратичним многочленом. При цьому враховуючи особливості української економіки, автор зважає на наявність 9 місячного часового лагу в отриманні результатів від проведення податкової реформи. Отримані результати розрахунків невідомих коефіцієнтів квадратичних функцій на основі систем різницевих рівнянь, представлених у роботі Є.В. Балацького [1] та знайдених статичних точок Лаффера, інтерпретують вплив рівня оподаткування на величину ВВП України як позитивний. Проте, у висновках автор зазначає, що пошук точок Лаффера за допомогою апроксимації кривої Лаффера квадратичною функцією не завжди можливий. Ідентифікація точок Лаффера за умови динамічності економіки можлива лише за рахунок використання наукового доробку [1]. За результатами проведеного дослідження автор робить висновок, що заходи фінансової політики протягом 1998–2012 рр. були неефективними. На основі даних фінансової еластичності автор простежує наявність прямої залежності збільшення величини ВВП від приросту обсягу податкових надходжень, і як наслідок – посилення податкового тиску. Однак, використання концепції А. Лаффера у якості методу визначення ефективності фінансової політики України, як зазначає і сам автор, має певні особливості. Зокрема, можливість знаходження точок Лаффера; визначення ефективності фінансової політики через середній показник податкової ставки; наявність достовірності та повноти статистичних даних, зміна методологій їх розрахунку; високий рівень складності інтерпретації отриманих результатів. Отож, використання концепції з метою визначення ефективності фінансової політики А. Лаффера вбачається досить проблематичним за врахуванням особливостей української економіки.

Таблиця 1 – Критерії оцінювання економічної ефективності функціонування податково-бюджетної (фіскальної політики)

№ з/п	Назва блоку	Складові критеріїв оцінювання
1	Рівень життя населення	<ul style="list-style-type: none"> – темпи зростання реальних доходів населення, %; – частка населення, що отримує мінімальну заробітну плату, %; – питома вага пенсіонерів, що отримують мінімальну пенсію, %; – питома вага соціальних виплат та інших трансфертів у сукупних доходах населення, %; – частка податків та обов'язкових відрахувань у сукупних витратах населення, %; – питома вага заощаджень населення у сукупних доходах, %.
2	Бідність та соціальне виключення	<ul style="list-style-type: none"> – величина прожиткового мінімуму; система міжнародних критеріїв, що представлені фахівцями Світового банку з метою здійснення міжрегіональних порівнянь; – національна межа бідності (75% медіанного рівня середніх сукупних витрат населення у розрахунку на 1 дорослу людину); – вартісне значення національної межі бідності 1999 р., скориговане на середньорічний індекс інфляції; – структурний критерій споживання, критерій калорійності харчування.
3	Рівень майнового розшарування суспільства	зменшення майнового розшарування через оптимізацію механізму перерозподілу доходів.
4	Рівень забезпечення державних соціальних гарантій	виконання державою покладених на її інституції соціальних зобов'язань за умови випередження темпів зростання мінімальної заробітної плати темпів зростання наявних мінімальних стандартів.
5	Зайнятість та ринок праці	<ul style="list-style-type: none"> – рівень безробіття; – частка безробітних унаслідок економічних причин у загальній чисельності безробітних осіб; – частка в структурі економічно неактивного населення категорій, зокрема зневірених; – питома вага в структурі зайнятого населення наступних категорій: зайняті неповний робочий день; без постійного контракту; самозайняті особи; особи, зайняті в неформальному секторі; – чисельність підприємців – фізичних та юридичних осіб у секторі малого та середнього бізнесу у виразі абсолютних і відносних показників.
6	Доступність та якість суспільних послуг	надання суспільних благ і послуг населенню, від яких залежить загальна якість життя та соціальне самопочуття населення.

Джерело: складно на основі [3].

Дискусійність оцінки ефекту кривої Лаффера надано у роботі Т.В. Меркулової [9]. Особливу увагу приділено розгляду поширених дискусійних тверджень. Зокрема, емпірична перевірка ефекту Лаффера можлива за умови елімінації впливу неподаткових

факторів. Проте, функціонування економічної системи та наявність різнопланових факторів не створюють умови для цього.

Для визначення ефективності бюджетно-податкової підтримки науковці Л.Л. Тарангул, Д.М. Серебрянський та Н.В. Новицька провели кластерний та кореляційно-регресійний аналіз, що базувався на основі даних міжгалузевого балансу України. Це дало змогу виділити види економічної діяльності, які отримали позитивний імпульс від впровадження заходів бюджетно-податкової (фіскальної) політики [10] та надати подальші рекомендації стосовно стимулювання галузей економіки інструментами бюджетно-податкової (фіскальної) політики. За умови транзитивності економіки кластерний аналіз вбачається одним з актуальних методів визначення напрямів подальших заходів фіскальної політики.

Лук'яненко І.Г. вважає за доцільним опиратися на результуючі дані агрегованої динамічної моделі загальної рівноваги задля здійснення попереднього експрес-аналізу наслідків змін економічної політики [8]. Представлена авторська базова модель має у своєму складі 14 основних рівнянь та описує динаміку «простої трьохсекторальної економічної системи з однорідними домогосподарствами і моделює два види оподаткування: оподаткування на фінансування державних витрат та оподаткування на здійснення пенсійних трансфертів» [8, с. 203].

Герасименко Г.В. розглядаючи податково-бюджетну (фіскальну) політику наголошує на необхідності оцінювання політики через призму соціально-економічних показників [3, с. 220]. З цією метою науковцем запропоновано перелік критеріїв, представлених у табл. 1., які враховують соціальні та економічні показники рівня життя населення. Приведені критерії, з точки зору автора, можуть використовуватися як показники ефективності податково-бюджетної політики, так і податкової.

Проте, варто зазначити, що відсутність нормативних (порогових) значень для проведення співставлення з отриманими від обчислень результатами не надають можливості визначити ефективність проведених економічних заходів.

Розглядаючи фіскальну політику як економічну функцію держави Н.В.Харченко, звертає увагу, перш за все, на необхідність розробки оптимальної моделі фіскальної політики. Метою функціонування моделі становить досягнення ефективності державного регулювання економіки. Проте для побудови такої моделі необхідно визначити та розробити концептуальні основи, форми та методи впливу з урахуванням часової направленості (коротко- та довгострокового впливу) здійснюваних економічних перетворень. Крім того, автор наголошує на необхідності врахування історичних, національних, культурних особливостей при здійсненні формування оптимальної моделі фіскальної політики [12, с. 58].

Визначення ефективності фіскальної політики В.Д.Л. Бантон та В.І. Тарангул вважають можливим через систему критеріальних показників, що ґрунтуються на створенні максимальних ефектів для створення умов економічного розвитку. До критеріїв оцінювання віднесено 5 позицій [2]: *фактичний дефіцит зведеного бюджету*- наявний при незбалансованості бюджетних видатків та доходів, збільшенні величини субсидування; *зовнішній дефіцит*; *внутрішній дефіцит* розраховується як різниця загального та зовнішнього дефіциту; *податкове навантаження*, що розраховується як показник податкового коефіцієнта; *державний борг*, що представлений через частку величини державного боргу у показнику валового внутрішнього продукту.

При цьому отримані критеріальні величини повинні узгоджуватись з індикаторами національної безпеки країни. У випадку відсутності динаміки до зростання боргової величини у обсязі ВВП фіскальна політика визнається такою, що не несе загрози фінансовій системі держави. У протилежному випадку, наявне створення умов для збільшення боргових зобов'язань.

Висновки: Застосування методів оцінювання з метою визначення ефективності фіскальної політики на практиці зіштовхуються з проблемою визначення складових

методики. Крім того, в залежності від домінуючих настроїв змінюються і розуміння ефективності впроваджуваної фіскальної політики. З урахуванням сьогочасної економічної ситуації та необхідності формування реального сектору економіки вбачається прийнятним використання кластерного аналізу та сценарного моделювання. Однак, постає питання в необхідності визначення одного з ключових моментів: досягнення максимальних величин заданих макроекономічних показників від реалізації фіскальної політики (ефективність фіскальної політики), чи досягнення збалансування соціально-економічних (оптимальна модель фіскальної політики). В умовах транзитивної економіки та наявності обтяження протікання економічних процесів воєнними діями, існує суттєва необхідність паралельного підходу до формування ефективної фіскальної політики.

Список використаних джерел:

1. Балацкий Е.В. Эффективность фискальной политики государства / Е.В. Балацкий // Проблемы прогнозирования. – 2000. – № 5. – С. 32–45.
2. Бантон В.Д.Л. Фіскальна політика та механізм її реалізації / В.Д.Л. Бантон, В.І. Тарангул // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 21. – С.30–35.
3. Герасименко Г.В. Соціальна роль податкової політики: обґрунтування та критерії оцінки / Г.В. Герасименко // Вісник ЖДТУ. – 2011. – № 3 (57). – С. 220–222.
4. Гурьянова Л.С. Модели оценки сбалансированности показателей фискальной политики / Л.С. Гурьянова // Міжнародний науковий журнал «Економічна кібернетика». – 2012. – № 4–6 (76–78). – С. 21–28.
5. Игонина Л.Л. О подходах к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики / Л.Л.Игонина // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2015. – № 3. – С. 54–58.
6. Кизима М.О., Гейман О.А. Сценарне моделювання розвитку соціально-економічних систем: напрямки, особливості та механізми / М.О. Кизим, О.А. Гейман // Регіональна економіка. – 2009. – №4. – С. 16–23.
7. Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика. / Т.Ф. Куценко. – К.: КНЕУ, 2006. – 508 с.
8. Лук'яненко І.Г. Моделювання впливу змін фіскальної політики на економіку України / І.Г. Лук'яненко // Бізнес-інформ. – 2012. – № 4. – С. 201–204.
9. Меркулова Т.В. Снижение налоговой нагрузки и эффект Лаффера: аргументы и заблуждения / Т.В. Меркулова // Налогообложение: проблемы науки и практики : монография / С.И. Юрий, О.М. Десятнюк. – Х. : ИД «ИНЖЭК», 2007. – С. 28–42.
10. Тарангул Л.Л. Ефективність бюджетно-податкової підтримки національної економіки України / Л.Л. Тарангул, Д.М. Серебрянський, Н.В. Новицька // Науковий вісник Національного університету ДПС України. – 2011. – № 3 (54). – С. 34–44.
11. Твердохліб І.П. Крива Лаффера як інструментальний засіб оцінювання ефективності фіскальної політики держави: проблеми застосування в Україні / І.П. Твердохліб // Актуальні проблеми економіки. – 2013. – №11(149). – С. 270–280.
12. Харченко Н.В. Фіскальна політика як економічна функція держави / Н.В. Харченко // Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. – 2011. – № 1. (45). – С. 54–59.

Ключові слова: фіскальна політика, ефективність, сценарне моделювання, цілеорієнтований підхід, кластерний аналіз, крива Лаффера.

Ключевые слова: фискальная политика, эффективность, сценарное моделирование, целеориентированный подход, кластерный анализ, кривая Лаффера.

Keywords: fiscal policy, efficiency, scenario modeling, goal-oriented approach, cluster analysis, Laffer curve.