

Мельник В.М.,

доктор економічних наук, доцент,
заступник директора з наукової роботи
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

Мельничук Г.С.,

аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

**ВПЛИВ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ НА РОЗВИТОК ПРОМИСЛОВОГО
ВИРОБНИЦТВА В УКРАЇНІ**

Проаналізовано стан бюджетно-податкового регулювання розвитку промислового виробництва в Україні. Виявлено позитивні наслідки й недоліки відповідного напрямку державної політики, розроблено окремі пропозиції щодо її вдосконалення. Обґрунтовано необхідність переходу від політики стимулювання сировинних галузей до політики сприяння розвитку високотехнологічних виробництв.

The article features the state of budget and tax regulation of the industrial production development in Ukraine. The authors reveal positive aftereffects and shortcomings in the relevant direction of the state policy; elaborate propositions for its improvement; and motivate the necessity of changing over from the policy of stimulating the raw material branches to the policy of promoting the development of hi-tech productions.

Запорукою успішного розвитку економіки країни є піднесення власного промислового виробництва, адже “виробництво забезпечує різноманітні блага, які становлять необхідні умови життя і розвитку людського суспільства на будь-якому історичному щаблі його існування”¹. Досвід розвитку промислового виробництва більшості країн світу показує, що ефективне функціонування підприємств відбувалося за умов державного регулювання виробничих відносин. Змінювалися лише межі, форми, цілі та засоби регулювання.

Від моменту проголошення незалежності України регуляторна діяльність держави тією чи іншою мірою поєднувала у собі заходи як щодо створення сприятливого зовнішнього середовища для функціонування всіх суб’єктів господарювання, так і щодо надання преференцій певним галузям та окремим підприємствам відповідно до визначених пріоритетів розвитку економіки. Доцільність останніх — питання дискусійне. Однак широкомасштабна політика підтримки виробництва в 1991—2000 роках мала певні позитивні результати. Проте нині залишаються нерозв’язаними проблеми якісного зростання обсягів виробництва, вдосконалення галузевої структури промисловості, подолання техніко-технологічної відсталості та

¹ Гальчинський А.С., Єщенко П.С., Палкін Ю.І. Основи економічної теорії: Підруч. — К.: Вища школа, 1995. — С. 30.

спрацьованості обладнання промислових підприємств, їх реконструкції та модернізації. Цим та іншим питанням регулювання вітчизняної економіки присвячено праці В. Гейця, М. Крупки, С. Захаріна, І. Запатріної тощо.

Вплив бюджетно-податкової політики держави на діяльність і розвиток підприємств промисловості можна розглядати в двох площинах.

Перша — заходи бюджетного регулювання безпосереднього впливу на виробництво. Йдеться про видатки бюджету у формі прямого фінансування та субсидування певних галузей чи окремих підприємств. Результатом таких заходів є зміцнення фінансового становища підприємства, створення додаткових конкурентних переваг для одних суб'єктів господарювання порівняно з іншими за рахунок збільшення коштів, що надходять у їх розпорядження. Друга — заходи бюджетно-податкового регулювання непрямого (опосередкованого) впливу. У цьому аспекті можна розглядати будь-які дії держави у сфері податкової політики. Вплив чинної в країні системи оподаткування суб'єктів господарювання виявляється у створенні як стимулів, так і обмежень. До заходів непрямого бюджетного впливу належать: витрачання коштів на утримання апарату управління, що забезпечує існування самої держави; державні замовлення та закупівлі, які впливають на ринковий попит і пропозицію товарів; витрати на науку та наукові дослідження; витрати на створення і діяльність ринкових інститутів та інфраструктури, що забезпечують сприятливіші умови зовнішнього середовища для функціонування суб'єктів господарювання.

Результативність діяльності Української держави у зазначених напрямках неодноразово піддавалася критиці. З огляду на це проаналізуємо наслідки впроваджених рішень.

У 2001—2007 роках промисловими підприємствами було створено близько третини всієї валової доданої вартості (при тому, що на них було зосереджено в середньому 35 % усіх основних засобів — табл. 1). Однак зростання промислового виробництва не набуло вигляду стабільної тенденції.

Характерною особливістю зазначеного періоду була відсутність чітких орієнтирів у розвитку економіки та довгострокових пріоритетів у державній діяльності. Спостерігається розширення меж втручання держави у перерозподільні процеси: питома вага доходів зведеного бюджету у ВВП зросла з 27,4 % у 2002 році до 30,8 % у 2007-му. За рахунок податкових надходжень формувалося близько 73 % доходів зведеного бюджету (винятком став 2004 рік, коли податкові надходження становили лише 69 %). При цьому спостерігалися щорічні коливання обсягів витрат бюджету, що спрямовувалися на фінансування економічної діяльності, яким не можна дати логічного пояснення (табл. 2). За рахунок зведеного бюджету в 2005—2007 роках фінансувалося лише близько 10 % інвестицій у основний капітал, що свідчить про низьку ефективність використання мобілізованих коштів (табл. 3).

Державна підтримка промисловості різнилася в 2001—2003 і в 2003—2007 роках. Так, у перший період відбулося збільшення прямого бюджетного фінансування

Таблиця 1. Основні показники розвитку промисловості у 2001—2007 роках

Показник	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Обсяг реалізованої продукції промисловості (у фактичних цінах), млн грн	210	229 634,4	289 117,3	400 757,1	468 562,6	551 729,0	717 076,7
Індекси промислового виробництва, у % до попереднього року	114,2	107,0	115,8	112,5	103,1	106,2	110,2
Питома вага валової доданої вартості, створеної промисловістю, до загальної валової доданої вартості, %	30,6	30,7	30,3	28,5	30,87	29,3	—
Основні засоби за всіма видами економічної діяльності (у фактичних цінах), млн грн	915 477	964 814	1 026 163	1 141 069	1 276 201	1 568 890	2 038 135
Питома вага основних засобів у промисловості в загальній величині основних засобів, %	34,0	35,0	35,3	36,8	35,8	33,5	31,7

Джерело: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Таблиця 2. Динаміка ВВП, доходів зведеного бюджету та видатків на економічну діяльність у 2002—2007 роках

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ВВП (у фактичних цінах), млн грн	225 810	267 344	345 113	441 452	537 667	712 945
Індекси зростання ВВП, у % до попереднього року	105,2	109,6	112,1	102,7	107,1	132,5
Доходи зведеного бюджету, у % до ВВП	27,4	28,2	25,5	30,4	32,0	30,8
Податкові надходження, млн грн	45 392,5	54 321,0	63 161,7	98 065,2	125 743,1	158 800,0
Податкові надходження, у % до ВВП	20,1	20,3	18,3	22,2	23,4	22,3
Податкові надходження, у % до доходів зведеного бюджету	73,3	72,2	69,0	73,1	73,2	72,2
Податок на прибуток, у % до загальних податкових надходжень	20,7	24,4	25,6	24,0	20,8	18,3
Видатки на економічну діяльність, у % до ВВП	3,2	4,6	5,4	4,3	5,1	4,2
Питома вага видатків на економічну діяльність у загальній сумі видатків бюджету, %	11,94	16,12	18,44	13,50	15,60	13,20

Джерело: дані Держкомстату України та Міністерства фінансів України.

та кількості податкових пільг (що становили 74,4% від їх загального числа) галузям економіки².

З усіх галузей промисловості найбільші суми державних коштів було спрямовано в паливно-енергетичний комплекс, з них на реформування та поліпшення фінансового становища підприємств вугільної галузі в 2001 році було виділено 42% від обсягу видатків на розвиток промисловості та енергетики³.

² Мазуренко О.К. Пільги в оподаткуванні — статистичний аспект // Статистика України. — 2003. — № 3. — С. 52.

³ Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підруч. — К.: Центр навчальної літератури, 2004. — С. 420.

Таблиця 3. Динаміка інвестицій у основний капітал за рахунок власних коштів підприємств і коштів зведеного бюджету в 2001—2007 роках

Показник	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Інвестиції в основний капітал (у фактичних цінах), млн грн	32 573	37 178	51 011	75 714	93 096	125 254	188 486
Індекси інвестицій в основний капітал, у % до попереднього року	—	114,1	137,2	148,4	123,0	134,5	150,5
Частка інвестицій в основний капітал за рахунок коштів зведеного бюджету, %	9,5	8,7	11,1	15,2	9,7	9,8	9,4
Частка інвестицій в основний капітал за рахунок власних коштів підприємств до загального обсягу інвестицій, %	66,8	65,8	61,4	61,7	57,4	57,8	56,5
Частка інвестицій в основний капітал промисловості до загального обсягу інвестицій в основний капітал, %	42,00	40,60	38,67	37,20	37,60	35,77	34,14
Індекси інвестицій у основний капітал промисловості, у % до попереднього року	—	106,0	124,6	124,9	104,1	115,3	143,6

Джерело: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Податкові пільги надавались як для підтримання “старіючих, малорентабельних або збиткових видів діяльності”⁴, так і з метою стимулювання розвитку автомобільної та суднобудівної галузей, створення спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку, стимулювання діяльності технопарків, наукової та науково-технічної діяльності (за даними ДПА України, такі пільги на третину збільшують суму коштів, що спрямовуються у цю сферу⁵). Позитивними результатами такої політики стало зростання в 2003 році порівняно з попереднім роком інвестицій в основний капітал промисловості на 18,6 % (див. табл. 3), обсягу промислового виробництва — на 8,8 %, видобутку паливно-енергетичних корисних копалин — на 4,4 %, продукції металургійного виробництва — на 10,4 %, продукції машинобудування — на 24,5 %⁶.

Однак позитивні кількісні зміни в промисловості не супроводжувались якісними змінами у виробництві. Надані пільги використовувалися переважно як джерело фінансування поточної діяльності, а не на техніко-технологічне оновлення виробництва. Питома вага підприємств, що здійснювали інноваційну діяльність, зменшилася з 18,0 % у 2002 році до 15,1 % у 2003-му, витрати підприємств на придбання нових технологій за цей період теж скоротилися зі 149,7 млн до 95,9 млн грн. Фактично не змінилися обсяги витрат підприємств на придбання машин та обладнання, пов’язаних з впровадженням інновацій, хоча питома вага таких підприємств зменшилася з 14,6 % у 2002 році до 11,5 % у 2003-му. Кількість найменувань

⁴ *Затонацька Т.Г., Лаврентьєв М.М.* Впровадження середньострокового бюджетного планування як інструмент підвищення ефективності бюджетних видатків // *Фінанси України*. — 2007. — № 11. — С. 33.

⁵ *Захарін С.Р.* Вплив оподаткування на заощадження та інвестиції // *Фінанси України*. — 2005. — № 10. — С. 88.

⁶ <http://www.ukrstat.gov.ua>.

освоєних підприємствами нових видів продукції скоротилася за цей рік з 22 847 до 7416, знизилась і питома вага реалізованої інноваційної продукції в загальному обсязі продукції — з 7,0 % до 5,6 % (табл. 4). Усе це відбувалося за певного зростання рентабельності операційної діяльності підприємств у зазначений період — імовірно, за рахунок одержаних преференцій, а не вдосконалення виробничого процесу.

Таблиця 4. Інноваційна активність і впровадження інновацій на промислових підприємствах України в 2001—2007 роках

Показник	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Питома вага підприємств, що займалися інноваціями, %	16,5	18,0	15,1	13,7	11,9	11,2	14,2
Питома вага підприємств, що впроваджували інновації, %	14,3	14,6	11,5	10,0	8,2	10,0	11,5
Витрати підприємств на придбання нових технологій, млн грн	125,0	149,7	95,9	143,5	234,4	159,5	328,4
Впроваджено нових технологічних процесів, од.	1421	1142	1482	1727	1808	1145	1419
Освоєно виробництво нових* видів продукції, найменувань	19 484	22 847	7416	3978	3152	2408	2526
Питома вага реалізованої інноваційної продукції в обсязі промислової, %	6,8	7,0	5,6	5,8	6,5	6,7	6,7

* З 2003 року — інноваційних.

Джерело: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Негативним наслідком такої політики стало значне зростання — зі 138,8 % у 2002-му (по відношенню до акумульованих сум) до 154,8 % у 2003 році — питомої ваги втрат бюджету від надання пільг. Причому понад третину загальної суми пільг одержали промислові підприємства. Суми пільг, наданих галузям промисловості, у 2003 році в 1,2 разу перевищили обсяги перерахованих ними коштів до бюджету. По окремих галузях цей показник був значно вищим, зокрема:

— для підприємств чорної металургії, які одержали 30 % усіх наданих промисловості пільг, їх обсяг у 4,8 разу перевищив розмір сплачених податків до бюджету;

— для підприємств харчової промисловості обсяг пільг у 1,2 разу перевищив суму сплачених податків до бюджету;

— машинобудівні підприємства сплатили до бюджету майже вдвічі менше коштів порівняно з обсягом наданих податкових пільг (4,1 млрд грн). Наприклад, автомобілебудівним підприємствам для стимулювання виробництва було надано пільг на суму майже 1 млрд грн.

Більшість пільг були надані з ПДВ, тоді як пільги з податку на прибуток підприємств у загальному обсязі пільг у 2003 році становили лише 5,3 %. Якщо в інших країнах (наприклад, в Японії, Канаді, Великобританії) метою надання пільг з податку на прибуток є стимулювання інвестицій у передові технології та розвиток інноваційних процесів, то в Україні найпоширенішою пільгою було зменшення

Фінансова політика й економічне регулювання

оподаткованого прибутку на суму балансових збитків, отриманих платником податку в попередніх звітних періодах. За 2003 рік, згідно з чинним законодавством, більше ніж 7,5 тис. підприємств спрямували на покриття таких збитків 1,2 млрд грн, або 34,3% загальної суми пільг з податку⁷. Це є свідченням того, що держава не повною мірою використовує регулюючий потенціал прямого податку, а надані пільги лише заохочують до продовження збиткової діяльності. Питома вага збиткових підприємств у їх загальній кількості в 2004 році становила 37,5% проти 39,9% у 2003-му, а розмір одержаних збитків цих підприємств збільшився на 3% (табл. 5).

Таблиця 5. Динаміка фінансових результатів діяльності підприємств промисловості (без бюджетних установ) у 2001—2007 роках

Показник	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Індекси зростання фінансового результату від звичайної діяльності до оподаткування, у % до попереднього року	—	33,6	249,0	265,3	149,0	122,8	126,0
Підприємства, які одержали прибуток, у % до загальної кількості підприємств	58,9	58,2	60,1	62,5	63,5	65,3	66,6
Індекси зростання фінансового результату від звичайної діяльності до оподаткування прибуткових підприємств, у % до попереднього року	—	74,6	134,4	167,1	116,5	123,6	124,1
Підприємства, які одержали збиток, у % до загальної кількості підприємств	41,1	41,8	39,9	37,5	36,5	34,7	33,4
Індекси зміни величини збитків підприємств, %	—	108,1	105,4	108,4	68,6	126,0	118,3
Рентабельність операційної діяльності промислових підприємств, %	7,3	2,6	3,3	4,7	5,5	5,8	5,8

Джерело: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

З 2004 року акценти бюджетно-податкової політики змістилися в бік скорочення пільг на підтримку окремих галузей господарства. Бюджетні кошти було спрямовано переважно на реалізацію 17 науково-технічних програм за пріоритетними напрямками, зокрема: “Складна радіоелектронна і вимірювальна апаратура”, “Продукція авіаційної промисловості”, “Програма використання відходів виробництва і споживання на період до 2005 року”, “Програма розвитку найбільш конкурентоспроможних напрямів мікроелектроніки в Україні”, “Комплексна програма розвитку кольорової металургії України на період до 2010 року”, “Державна програма розвитку легкої промисловості”, “Державна програма розвитку промисловості” тощо⁸. Однак уже самі назви програм, які характеризують їх орієнтованість, демонструють відсутність чіткого механізму вибору пріоритетів державної підтримки.

Одним із вагомих регулюючих заходів було зниження в 2003 році ставки податку на прибуток підприємств з 30% до 25%, що, за підрахунками фахівців Міністерства фінансів України, дозволило збільшити майже на 2 млрд грн⁹ суму коштів, які

⁷ <http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk>.

⁸ Шнирко О.С. Державна підтримка вітчизняного виробника як засіб забезпечення його конкурентоспроможності // Фінанси України. — 2005. — № 11. — С. 57.

⁹ Буковинський С.А., Комаров В.А. Бюджет розвитку та пріоритети бюджетних інвестицій // Фінанси України. — 2004. — № 9. — С. 24.

залишаються в розпорядженні товаровиробників. Однак додаткові кошти не стали засобом розвитку підприємств: у 2004—2005 роках інвестиції в основний капітал за рахунок власних коштів суб'єктів господарювання знизилися з 61,4 % до 57,4 % від загального обсягу інвестицій (це відбувалося на тлі загального зниження темпів зростання інвестицій в основний капітал з 148,4 % у 2004-му до 123 % у 2005 році — див. табл. 3).

За період 2004—2006 років зменшився загальний обсяг інвестицій (у тому числі й за рахунок коштів державного бюджету) в добувну, легку, хімічну та нафтохімічну промисловість. Як наслідок, знизилась індекси зростання продукції (зокрема, хімічної та нафтохімічної промисловості — зі 114,4 % у 2004 році до 109,8 % у 2005-му і 103,2 % у 2006-му¹⁰). Поряд з тим зросли інвестиції в обробну промисловість, металургію та обробку металу. Збільшилася величина державних вкладень у машинобудування, ремонт і монтаж машин та устаткування. Однак, незважаючи на зростання державних інвестицій у машинобудування, індекси нарощування обсягу продукції галузі зменшилися зі 128,0 % у 2004 році до 107,1 % у 2005-му і 111,8 % у 2006 році.

Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України” від 25 березня 2005 року № 2505-IV було скасовано 87 кодів пільг, припинено дію законів України, за якими надавалися пільги щодо податків і зборів для стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків, їх учасників, дочірніх і спільних підприємств, пільги для суб'єктів спеціальних економічних зон. Також було скасовано галузеві пільги з ПДВ автомобіле-, судно-, літакобудівній та космічній промисловості; підприємствам з виготовлення боєприпасів, їх елементів і виробів спецхімії, броньованих бойових машин; пільги щодо сплати податку на прибуток і ввізного мита для підприємств автомобілебудівної галузі; пільги для машинобудування¹¹.

Скасування преференцій, наданих вітчизняним товаровиробникам, відбувалось у контексті приведення національного законодавства у відповідність до норм і положень угод у рамках вступу України до СОТ. Завдяки цьому у 2006 році відбулося зростання до 23,4 % частки податкових надходжень у ВВП. Разом із тим у 2005 році спостерігалось зменшення темпів зростання виробництва, від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі, зниження інвестиційної та інноваційної активності підприємств, спад зростання ВВП (з 112,8 % до 102,7 %).

У 2006—2007 роках, в умовах зниження прямої бюджетної підтримки підприємств, незмінних обсягів бюджетних інвестицій та інвестицій за рахунок власних коштів підприємств, зростання промислового виробництва здійснювалось в результаті сприятливих змін зовнішньої кон'юнктури. Зростання світових цін на металопродукцію сприяло нарощуванню обсягів її виробництва та оброблення

¹⁰ <http://www.ukrstat.gov.ua>.

¹¹ <http://www.ukrstat.gov.ua/control/luk/publish>.

металів; підвищення купівельної спроможності населення та попиту на транспортні засоби в Україні та на теренах СНД стало поштовхом як для зростання випуску продукції машинобудування, так і для збільшення її імпорту¹². Однак незмінною лишається тенденція до розширення сировинного виробництва: його продукція в загальному обсязі реалізованої продукції добувної та переробної промисловості становить 66,5 %, тоді як на інвестиційну продукцію припадає 15,4 %, а на товари тривалого користування — лише 1,3 %. Сукупна частка низько- і середньотехнологічних галузей у структурі виробництва переробної промисловості складає 76,6 %¹³. Отже, діяльність промислових підприємств продовжує й надалі залежати від коливань зовнішньої кон'юнктури.

У цілому аналіз бюджетно-податкового регулювання розвитку промисловості в Україні в 2001—2007 роках свідчить, що державі не вдалося досягти значних позитивних результатів та кардинально змінити становище як щодо відчутного зростання ефективності діяльності підприємств, так і стосовно поліпшення структури виробництва. Для державної політики характерна відсутність чітко визначених довгострокових пріоритетів розвитку галузей промисловості, які потребують підтримки, і методів її здійснення. В аналізованому періоді бюджетно-податкова політика кардинально змінювалася — від широкомасштабної політики прямого фінансування та надання численних пільг до зниження обсягу державних інвестицій та скасування більшості преференцій. Нестабільність державної політики, по-перше, породжувала негативні очікування і не сприяла розвитку підприємств, по-друге, ставала однією з причин відсутності очікуваних від її проведення результатів, оскільки наявність характерних часових лагів вимагає впровадження певних заходів на тривалі періоди. Значні зусилля та ресурси держави були спрямовані переважно в низькотехнологічні галузі з метою забезпечення мінімальної ефективності їх поточної діяльності та запобігання кризовим явищам. Водночас фактично не було надано реальної фінансової підтримки на розвиток високотехнологічних і наукомістких виробництв, а також реалізовано стимулів для підвищення інноваційної активності промислових підприємств. У структурі промислової продукції України у 2006 році лише 3,6 % припадало на передові технології (виробництво літальних апаратів, у тому числі космічних; виробництво електричного, електронного та оптичного устаткування). На світовому ринку високотехнологічної продукції частка вітчизняної наукомісткої продукції становить менш ніж 0,1 %. Лідерами за цим показником є США (близько 36 %), Японія (30 %) і Німеччина (17 %)¹⁴. Отже, на нашу думку, доцільно звернутися до досвіду цих країн у питаннях стимулювання перспективних виробництв.

¹² <http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control>.

¹³ <http://www.niss.gov.ua/monitor>.

¹⁴ Данілов О.Д., Вдовиченко А.М. Структура інвестицій, інновацій та випуску промислової продукції в Україні // Фінанси України. — 2008. — № 5. — С. 116-117.

У політиці державної підтримки виробництва не повною мірою були враховані взаємозв'язок та взаємозалежність між розвитком окремих галузей, вплив зовнішнього та внутрішнього попиту на їх стан. Можна навести такий приклад. Придбання новітніх високотехнологічних основних засобів обмежується низьким рівнем розвитку продукції вітчизняного машинобудування, а імпорт необхідного устаткування ще більше погіршує стан галузі. Тому в майбутньому політика стимулювання розвитку промислового виробництва має враховувати динаміку розвитку окремих галузей та виходити з наявного й очікуваного попиту на ринку продукції.

Аби певною мірою зменшити розміри державного фінансування та поточні втрати бюджету від наданих пільг, варто чітко визначити критерії відбору об'єктів державної підтримки та методи її здійснення. Пріоритетами бюджетно-податкового регулювання промислового виробництва в довгостроковій перспективі в контексті орієнтації на реалізацію інноваційно-інвестиційної моделі економічного розвитку країни є перехід від політики стимулювання сировинних галузей до політики сприяння розвитку високотехнологічних виробництв.