
Єфименко Т. І.,

*доктор економічних наук, професор,
заслужений економіст України,
керівник групи радників Секретаря
Ради національної безпеки і оборони України*

ПОДАТКОВІ ВАЖЕЛІ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

Напрями удосконалення податкових важелів економічного зростання варто розглядати виходячи з того, що податкова складова регулювання повинна бути орієнтована на реалізацію генеральної цілі державного регулювання економіки – розвиток продуктивних сил країни, що оцінюється через зростання добробуту народу. Сучасну стратегію реформування податкових відносин як частину механізму управління економікою необхідно будувати з урахуванням того, що податкове регулювання – це заходи законодавчого, виконавчого і контролюючого характеру. Відповідні державні установи та організації, посадові особи мають спрямовувати свої зусилля на розвиток інтелектуальної та інформаційної бази країни, її науково-творчого потенціалу, підприємницького ресурсу, праці та її мотивації, техніки і технології, енергетичної та матеріально-сировинної бази, чинників структурного характеру та регіонального розвитку, що в сукупності як широке поняття є продуктивними силами держави.

У складі дохідної частини Державного бюджету України та місцевих бюджетів частка податкових надходжень за останні роки поступово збільшується, і в 2005 р. 73 % доходів зведеного бюджету забезпечено за рахунок цих надходжень. Починаючи з 2000 р. збільшення частки податкових надходжень у доходах бюджету певним чином корелюється з прискоренням темпів економічного зростання. Але значні коливання питомої ваги основних бюджетоутворюючих податків, таких, як податок на прибуток та ПДВ у ВВП, свідчить про те, що податкова політика ще не набула ознак стабільності, а податкова система виконує фіскальну функцію із напруженням і в “ручному режимі”.

У своєму посланні до Верховної Ради Президент України В. А. Ющенко відмітив: “У бюджеті 2006 року зроблено низку новітніх кроків, які вказують на зміни в бюджетному процесі. Це зниження кількості податків, зменшення розміру ставок, розширення податкової бази, обмеження кількості податкових пільг”.

У той же час ми повністю поділяємо позицію Президента, що незважаючи на позитивні зрушення, діюча система оподаткування продовжує виконувати по суті лише одну фіскальну функцію. Інші завдання, пов’язані зі стимулюванням продуктивності підприємницької діяльності, ефективності зайнятості, інвестицій та інновацій, вирішуються, як правило, безсистемно і не приведуть до помітного ефекту без рішучих кроків в напрямі реформування податкової системи.

У відповідності з Дорученням Президента України від 13.09.2005 № 1-1/953 оргкомітетом Національної комісії з податкової реформи підго-

товлені проекти Хартії податкових відносин і Стратегії податкової реформи в Україні, що винесені на публічне обговорення.

Стратегія податкової реформи містить Основні напрями (програму) її здійснення, Стратегічний план реформування та Макроекономічне обґрунтування пропозицій.

Серед запропонованих основних напрямів податкової реформи, які сприяють економічному зростанню, варто відмітити ті, що передбачають надання українській податковій системі ознак сприяння інвестиційним процесам за допомогою введення законодавчо врегульованих інвестиційних преференцій, знижок, кредитів тощо.

Ми вже не раз переконалися в тому, що конкретні характеристики реформування податкової системи визначаються в рамках політичного процесу. Оцінюючи ті чи інші пропозиції, необхідно враховувати політичну ситуацію. Повернемося до березня минулого року, коли раптом було відмінено преференції суб'єктам господарської діяльності в спеціальних економічних зонах та на територіях пріоритетного розвитку. В результаті, з одного боку, було розірвано легальну ланку в усталених схемах контрабандного руху матеріальних та грошових потоків тіншового капіталу, з іншого – внаслідок ліквідації адресного механізму заохочення бізнесу пільговим режимом по суті втрачено цей універсальний інструмент вирішення загальнодержавних чи регіональних проблем, що потребують особливої уваги. Тим самим ми прирікаємо себе на втрати національної економіки в подальшій конкурентній боротьбі на світових ринках.

Пройшло більше року з часу прийняття такого радикального стратегічно важливого рішення.

Які можна зробити висновки:

1) законодавчо установлене правило, яке видається ідеальним в одному інституціональному середовищі, при інших обставинах може завдати шкоди, що перевищує позитивні результати;

2) на практиці завжди існує конфлікт між ефективністю і справедливістю, тому досягнення ідеально-нейтральної, справедливої податкової системи можливе тільки як мета;

3) податкове законодавство не повинно викривлювати стимулюючі мотиви діяльності господарюючих суб'єктів на різноманітних ринках. Тільки такий підхід, на наш погляд, забезпечить необхідні умови для становлення і розвитку конкурентоздатної стабільної економіки;

4) для становлення і розвитку сталої та ефективної економіки пріоритетними є не податкові стимули, пільги і спеціальні режими оподаткування, а створення такого середовища, що встановлює помірне податкове навантаження, забезпечує підприємствам різних галузей економіки рівні умови і можливості для діяльності одночасно з детінізацією й повним виключенням мотивації до відтоку капіталів.

Досвід минулого року показав, що різкі зміни податкового законодавства, не пов'язані з іншим законодавством, з іншими громадськими інститутами, не є ефективними. У цілому відміна пільг викликала негативну реакцію в суспільстві, незважаючи на те, що лівова частка виграшу від пільг СЕЗ та

ТПР потрапляла зовсім не тим, кому ці пільги були адресовані. Усвідомлення важливості збереження дієвих інструментів поліпшення інвестиційної привабливості економіки обумовило прийняття загального плану оздоровлення ситуації навколо СЕЗ, який окреслено в Указі Президента України №1648 від 24 листопада 2005 р. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 р. “Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні” та від 28 жовтня 2005 р. “Про заходи щодо утвердження гарантій та підвищення ефективності захисту права власності в Україні”. Фактично мається на увазі розробка компенсаційних заходів для сумлінних інвесторів, які працюють в режимі виробництва, а не так званих фірм-метеликів. До сумлінних можна віднести представників японського, чеського, німецького бізнесу, що вимагають додержання українською стороною умов інвестиційних договорів, які були укладені раніше і з боку іноземного інвестора виконувались у повному обсязі.

З огляду на такий важкий досвід, бажано, щоб при здійсненні стратегічних кроків у податковому реформуванні ми в черговий раз не стали на ті ж самі граблі. Стратегія податкового реформування передбачає детінізацію економіки за чотири роки приблизно на 17 пунктів, середньорічні прирости внутрішніх інвестицій – з 12 до 34 %, балансового прибутку підприємств – з 11,5 до 25 %, ВВП – до 10 %.

Ми проаналізували індекси інвестицій в основний капітал наростаючим підсумком до відповідного періоду попереднього року. За даними Держкомстату, в 2001 р. індекс інвестицій показав зростання на 20 %, у 2002 р. – 9, у 2003 р. – 31, у 2004 р. – 28, у 2005 р. – 1,9, за I кв. 2006 р. – 15 %. Такий розкид статистичних даних повинен був зобов'язати авторів стратегії реформування податкової системи уточнити, що мається на увазі, який період береться для розрахунку середньорічних приростів інвестицій. Ціль – 34 % формально вже була досягнута в 2004 р., а це рік, який характеризувався не найкращим податковим кліматом.

Ми проаналізували також інвестиції в основний капітал за джерелами фінансування. Високі темпи зростання щороку мають джерела, пов'язані з приватними коштами. Є різниця між темпами зростання інвестицій в основний капітал з джерел державних коштів. У 2003–2004 рр., за нашими розрахунками, такий показник становив 170 % щорічного приросту, у 2005 р. – 165 %, у I кв. 2006 р. – 180 %.

Отже, необхідно більш виважено підходити до основних макроекономічних співвідношень, якими характеризуються цілі та завдання стратегії.

Міжнародний досвід свідчить, що різного роду податкові важелі, спрямовані на стимулювання інвестицій, застосовувалися і застосовуються в різних країнах, як у розвинених індустріальних, так і в тих, що розвиваються, а також у країнах з перехідною економікою. Податкові інвестиційні стимули залучають багато прихильників, однак навіть вони визнають, що стимулювання інвестицій за допомогою податкових важелів не може пересилити інші, більш фундаментальні причини, що стримують інвестиції. До таких можна віднести політичні ризики, можливу нестабільність і недосконалість законодавства, що захищає права власності. Для обґрунтування встанов-

лення або збереження існуючих пільг часто використовується аргумент, що Сінгапур, Тайвань, а пізніше – Ірландія використовували податкові стимули і при цьому домагалися значного економічного піднесення. Однак саме в цих країнах ніколи не спостерігалось негативної економічної, політичної й адміністративної ситуації, що є основним стримуючим інвестиції чинником для багатьох країн з перехідною економікою, в тому числі й для України. Відзначимо також, що не в усіх країнах, де застосовувалися інвестиційні пільги, відбувалося помітне зростання інвестицій. Разом з тим у Чилі й Естонії відмічався економічний розвиток, хоча податкові стимули в них не використовувалися.

Декілька слів про втрати доходів бюджету від надання пільг та преференцій. Загальновідомо, що зниження доходів бюджету в силу надання пільг одним платникам податків – це неминучі втрати інших платників податків. Доходи бюджету, що випадають, повинні або бути компенсовані за рахунок збільшення податкових ставок за іншими податками, або профінансовані за рахунок боргу. В результаті – втрати майбутніх поколінь або нездійснення важливих для суспільства проектів, які пов'язані з фінансуванням суспільних благ. Втрати доходів внаслідок надання пільг не компенсуються перевагами, оскільки здебільшого пільги надаються тим інвестиціям, що були б здійснені в будь-якому випадку. Досвід країн, що застосовували інвестиційні пільги, показує, що пільговий режим існує переважно для інвестицій в короткострокові високоприбуткові проекти.

З метою відстеження наслідків будь-яких податкових стимулів, побудови оцінки ефективності податкових преференцій необхідно введення поняття “бюджетні витрати”. У стратегії податкової реформи, на наш погляд, варто посилити складову, направлену на сприяння заощадженням населення та їх трансформацію в інвестиції інноваційної спрямованості. Регулюючи функцію податків доцільно посилити у напрямку стимулювання зміцнення позицій вітчизняного бізнесу в конкурентній боротьбі за рахунок зменшення частки податкового компонента у витратах, залучення іноземного капіталу, а також в напрямку розвитку інтеграційних процесів на міждержавному рівні.

Останній розділ наших пропозицій стосується змін у системі адміністрування податків. У п. 3.5.1 Проекту стратегії йдеться про необхідність:

- законодавчого встановлення порядку сплати податків й подання податкової звітності;
- регулювання законодавчими нормами планових перевірок підприємств;
- розгляду і вирішення суперечок між платниками податків і податківцями у судовому порядку.

Слід відзначити, що всі перелічені питання вже врегульовані діючим законодавством. Пропозиції необхідно побудувати таким чином, щоб було зрозуміло, чи ми відміняємо діючі норми, чи вносимо до них зміни.

Для подолання апаратної тяганини, черг, хабарництва безпосереднє спілкування працівників фіскальних органів із платниками податків доцільно звести до мінімуму, максимально перевести на безконтактні відносини через електронно-комп'ютерну мережу.

Якщо посадовець податкової служби має можливість приймати дискреційні рішення, тобто діяти за власним розсудом по відношенню до платника податків, він “приречений” стати корупціонером незалежно від рівня його заробітної плати. Тому в цілях боротьби з корупцією варто діяти не стільки методами матеріального стимулювання, скільки через інституціонально-регулюючі заходи, а саме: істотно скоротити кількість посад, які дають можливість приймати дискреційні рішення; максимально формалізувати та забезпечити прозорість роботи апарату, адже при жорстких процедурно-правових обмеженнях суттєво підвищується виконавська дисципліна, посилюється дія морально-етичних факторів. На перший погляд, такі пропозиції мало пов’язані з проблемами економічного розвитку. Варто підкреслити, що економічне зростання це не тільки і не стільки позитивні економічні показники, а також зміни в інституціональному середовищі, які не завжди можливо виписати в кількісному виразі.

Р.С. У травні 2006 р. Державною податковою адміністрацією України оприлюднено варіант проекту Податкового кодексу, що буде внесений на розгляд Верховній Раді України. На наш погляд, з точки зору ефективності запропонованих в ньому податкових важелів, зазначені зауваження та пропозиції розробникам цього проекту варто взяти до уваги.