

Андрій КРИСОВАТИЙ

АНТРОПОЛОГІЗМ ДИВЕРГЕНЦІЇ ТЕОРІЇ ПРЕФЕРЕНЦІЙНОГО ОПОДАТКУВАННЯ

Проаналізована ретроспектива преференційного оподаткування, визначено основні проблеми преференційного оподаткування і шляхи їх подолання в Україні. Досліджено світові та європейські орієнтири преференційного оподаткування.

Реалії сучасного соціально-економічного буття показують, що не капітал диктуватиме умови національним урядам, а розвинуті державні бюрократичні машини, які маніпулюють думками мільйонів, стануть диригувати економікою. Це зовсім не означає, що ми йдемо до комунізму. Приватна власність залишиться у фундаменті суспільства. Проте капітал сам по собі не здатен боротися з наслідками світових фінансових криз, нелегальною імміграцією чи глобальним потеплінням. Вирішення макророблем стабілізації державних фінансів, що зачіпають інтереси усіх без винятку, вимагає деякого обмеження індивідуальної свободи. І в цьому сенсі людство рухатиметься в майбутнє, зазираючи у минуле, віддаляючись від ліберальної мрії абсолютної свободи.

Неолібералізм наприкінці 1970-х рр. прийшов на зміну теорії кейнсіанства, що досить непогано зарекомендувала себе і зберігала за собою провідні позиції з часів Великої депресії. Найуразливішим місцем кейнсіанства була підтримка зростання економіки за рахунок збільшення видатків держави. За часів Великої депресії це було чи не єдиною можливістю врятувати економіку. Проте в майбутньому призвело до непомірного нарощування дефіциту бюджету. Механізми, що були ефективними у

1930-х рр., виявилися провальними за надвиробництва. Структурна криза, яка охопила світ у 1970-х роках, призвела до неконтрольованої інфляції, і світу терміново потрібна була нова економічна доктрина. Нею став неолібералізм, суть якого полягає у відмові держави від прямого регулювання економіки, пануванні вільного ринку, а також поверненні грошам основної ролі в питаннях управління економікою. Неоліберальна теорія Фрідмана передбачала боротьбу з інфляцією монетарними засобами (обмеженням грошової маси), зниженням податкового навантаження і відмовою від соціальних програм.

Утім багато економістів стверджують, що ефективність неолібералізму спершу була досить сумнівною, і у подоланні світової кризи роль цієї доктрини була не настільки значущою, як про це прийнято говорити. На першому етапі її панування відбулося поглиблення наслідків структурної кризи. Рівень безробіття досяг свого піку в США до середини 1980-х рр., тобто через п'ять років після початку ліберальних змін. Для Європи прийняття неолібералізму призвело до ще тривалішої хвилі безробіття – 15 років Старий Світ не міг перемогти тотальний дефіцит робочих місць. “Третій світ” був розорений борговою кризою, а функціонування грошово-кредитних і фінансових інститутів

було порушено навіть у Сполучених Штатах. Одна за одною наставали фінансові кризи (у 1982, 1994 і 1997 рр.). У 1997 р. лише в США було ліквідовано більше 350 кредитних асоціацій та близько 150 банків. Все це свідчило про постійну фінансову нестабільність у світовій економіці. Ситуація почала налагоджуватися лише на початку XXI століття, але саме тоді неолібералізм і заклав “міну”, що вибухнула сьогодні.

З 1995 року в США почав розростатися величезний спекулятивний пухир: упродовж наступних восьми років ціни на акції зростали з неймовірною швидкістю – 23,6% в рік. Водночас зростання прибутку корпорацій сповільнилося. Стимулом зростання цін на американські акції в 1994–2006 рр. були спекулятивні чинники, що забезпечують акціонерам великі прибутки на капітал. Сукупна ринкова вартість усіх пущених в обіг акцій американських корпорацій збільшилася з 5,5 трлн. дол. у 1994-му до 23,1 трлн. дол. у 2006-му, тобто приріст склав 18,6 трлн. дол. Для порівняння: загальний обсяг американського ВВП у 2005 р. становив 10,6 трлн. дол. Але будь-який пухир рано чи пізно починає здуватися, і перші тривожні сигнали пролунали ще в серпні 2005 р. До весни 2006-го США офіційно визнали наявність проблем на фондовому ринку, які посилювалися сьогодні.

Після зниження інвестиційного буму в 1990-х рр. міф про ефективність неолібералізму став підтримуватися іншим чинником – лібералізацією кредитів за рахунок зниження ставок на позики, що дозволяло підтримувати штучний попит і забезпечувало зростання економіки за рахунок споживчих витрат. Європейським країнам уникнути неоліберальної кризи допоміг розпад СРСР. Перегрівання економіки, яке спостерігалось ще в середині 1990-х рр., було ліквідоване появою нових ринків збуту.

Крах неоліберальної теорії преференційного оподаткування на прикладі США –

це певніше не доказ, а підтвердження її неефективності. Ще наприкінці минулого століття економісти на цифрах доводили, що найбільші темпи розвитку показують країни, які відійшли від неоліберальної моделі, – Японія, Південна Корея і Китай, де держава жорстко керує економікою. У 1973–2008 рр. середньорічний темп зростання реального ВВП в Китаї становив 6,7%, Південній Кореї – 8,3%, Японії – 3,8%, тоді як у США – 2,4%, у Великобританії – 1,6%.

Заміною сучасних неоліберальних засад преференційного оподаткування можуть стати неокейнсіанські теорії, зокрема моделі Харрода чи Домара. Їх суть полягає у двох головних постулатах: держава має регулювати економіку, але стимулювання попиту здійснюється не за рахунок роздутих соціальних програм, а завдяки державним капітальним інвестиціям. Право на існування мають і альтернативні теорії преференційного оподаткування, такі, як “теорія очікувань” (ринку реагує на очікування, а тому держава шляхом офіційних заяв може регулювати економіку) або “економіка пропозиції” (управляти бізнесом за допомогою податків, але не їх зростанням, як в Кейнса, а їх зниженням для стимулювання виробництва).

Після завершення глобальної кризи питання стоятиме навіть не про роль держави в управлінні економікою, а про вирішення класичного завдання ринкового господарювання: яким чином багаті повинні ділитися з бідними. Адже щоразу початок системної кризи лежав у площині перерозподілу чи створення видимості перерозподілу благ. “Новий курс” Рузвельта, що вивів США з Великої депресії, передбачав перерозподіл благ державою – збільшені податки та соціальні програми дозволили відібрати частину прибутків у великих компаній та спрямувати їх найбільш незахищеним верствам населення. Тоді ж у світі відбулося різке зниження норми при-

бутків, зникли компанії із рентабельністю в сотні відсотків, частка загального багатства в США, що знаходилося в руках 1% найбагатших домогосподарств, знизилася з 35% у 1940-х рр. до 16% у 1976 р. Відмова від кейнсіанства дала змогу великим підприємствам повернути статус-кво: вищезазначений показник у 2005 р. зріс до 38%. Прихід же неолібералізму створив видимість перерозподілу благ – акціонерні товариства. На тлі стагнації реальних заробітних плат найманим робітникам було запропоновано компроміс у вигляді розподілу акцій як бонусів до заробітної плати. Це дозволило також прив'язати працівників до частки крупного капіталу. Така модель при зростаючому споживанні справді могла спровокувати кризу ще десятиліття тому. Саме усвідомивши можливу загрозу, США в середині 1990-х рр. зробили ставку на кредитування, яке дозволило дати населенню низку благ, не зменшуючи при цьому прибуток бізнесу. Але і це виявилось лише тимчасовим вирішенням.

Сьогодні світ стоїть на порозі нового витка розвитку соціально-ринкової держави. У найближчій перспективі роль держави в управлінні економікою зростає. Проте корпорації не захочуть добровільно підготувати робітників у всьому світі. Хоча саме стабільне зростання попиту є основою ринкової економіки, і без зростання реальних доходів населення неможливо збільшувати споживання. Таким чином, необхідні або нові технології, що дозволяють зберегти зростання прибутків і зарплат одночасно, або новий "соціальний податковий договір", який все ж змусить корпорації пристосовуватися до нових умов перерозподілу.

Поява нових кризових явищ функціонування економіки України, яка збіглася в часі з поглибленням світової економічної кризи, черговий раз загострила проблему пошуку ефективних фіскальних інстру-

ментів подолання негативних тенденцій соціально-економічного розвитку. Як відомо, за допомогою преференційного оподаткування держава може, з одного боку, коригувати потоки ринкового переливу капіталу, а з іншого – ініціювати необхідні соціально-економічні зрушення шляхом формування фінансового забезпечення тих чи інших видатків бюджету. Необхідно лише збалансувати інтереси всіх учасників перерозподільних відносин так, щоб забезпечити максимальні податкові надходження при мінімальному негативному впливі фіску на економічну активність платників податків. Проте це не просто здійснити на практиці навіть в умовах розвинутої ринкової економіки, не кажучи вже про складнощі оптимізації оподаткування в країнах з ринковою економікою, що тільки утверджується.

Преференційне оподаткування в Україні має відрізнитися від податкової політики у країнах Заходу хоча б тому, що за ринкового трансформування соціально-економічної системи існує низка структурних проблем, які потребують нагального вирішення. Вони, як правило, не поставали перед країнами з розвинутою ринковою економікою, оскільки їхні соціально-економічні системи змінювалися поступово, реагуючи на виклики підвищення ефективності господарювання, і не набували значних диспропорцій. Україна, навпаки, отримала у спадок неефективну економіку та гіпертрофований соціальний сектор і вже на початку ринкової трансформації змушена була розбудовувати фіскальну сферу в умовах численних структурних перекосів. Чимало з них сьогодні лише поглибилися, а тому основним завданням податкової політики в Україні має бути сприяння системним зрушенням, а не підтримка стабільного функціонування сформованої відносно оптимальної соціально-економічної системи, як це відбувається у країнах Заходу.

Крім того, потрібно зважати, що рівень економічного розвитку України є значно нижчим, ніж країн із розвинутою ринковою економікою, а вітчизняні ринкові відносини відрізняються від традиційних зразків. Інституційне середовище в Україні складається з інститутів ринкової й етататичної економіки, їх комбінацій, які породжують розквіт корупції, і транзитивного типу ментальності, для якого нормою є, зокрема, низька фіскальна свідомість. Якщо більшість постсоціалістичних країн – нових членів ЄС – швидко досягла зростання ВВП на основі ринкового трансформування соціально-економічної системи і без особливих проблем запровадила чимало західноєвропейських фіскальних форм, то Україна неодноразово стикалася з негативними економічними і фіскальними наслідками невдалих реформ, що посилювало дисбаланс між запозиченими із зарубіжної практики податковими інструментами та реаліями господарювання, зумовило появу скептичного ставлення громадян до держави як ініціатора прогресивних змін і небажання фінансово підтримувати її діяльність. Таким чином, податкова політика в Україні повинна, з одного боку, враховувати поточні економічні, соціальні та інституційні умови, а з другого – бути спрямованою на те, щоб поліпшити соціально-економічну ситуацію і відкоригувати інституційне середовище [1, 50].

Ще однією проблемою формування й реалізації преференційного оподаткування у країнах з ринковою економікою, яка утверджується, є те, що більшість відомих фіскальних рецептів була апробована на Заході. Інакше кажучи, існують інституційні складності вибору оптимальної стратегії фіскального регулювання і застосування її окремих елементів. Потрібне, насамперед, чітке концептуальне бачення необхідних соціально-економічних реформ і податкових інструментів, які забезпечать їх

реалізацію. Причому використання таких інструментів має бути адаптованим до вітчизняних реалій господарювання. Йдеться, по суті, про необхідність пошуку національного фіскального ноу-хау – комплексу преференційних механізмів, який сприятиме якісно новим змінам у соціально-економічному розвитку.

Водночас для України важливо розбудувати фіскальну сферу на базі тих податків і податкових платежів, які забезпечують левову частку податкових надходжень у країнах з розвинутою ринковою економікою, зокрема у ЄС. Адже запровадження якихось унікальних національних фіскальних форм чи архаїчних податків (наприклад, податку з обороту), хоча і може вирішити окремі економічні та фіскальні проблеми, але призведе до послаблення позицій України у глобалізованому світі і перекреслить всі її сподівання взяти участь у європейській інтеграції. Тим більше, що сучасне оподаткування країн із розвинутою ринковою економікою – це той еталон, до якого потрібно наблизити вітчизняне оподаткування у перспективі. Основна проблема полягає у тому, щоб знайти оптимальну комбінацію прогресивних податкових інструментів і час від часу її переглядати разом зі змінами економічних, соціальних й інституційних умов. А це складне завдання, оскільки Україні чи не вперше доведеться трансформувати фіскальні процеси за принципом системної реформи.

З другої половини 90-х рр. ХХ століття до 2005 р. податкова політика в Україні була спрямована на те, щоб зменшити рівень оподаткування. При цьому зміни податкового законодавства базувалися на міркуваннях, що будь-яка ліберальна податкова реформа є запорукою покращення динаміки економічного розвитку. Відбувалося зниження ставок податків й коригування механізмів їх справляння, скасування окремих податкових платежів, а також масштабне

надання податкових пільг галузевого і територіального спрямування. Перші успішні фіскальні трансформації (зниження ставок ПДВ та податку на прибуток) додавали аргументів лобістам при ініціюванні преференцій в оподаткуванні, а макроекономічна стабілізація (згодом зростання ВВП) дала змогу прихильникам "всесильності" ринкового саморегулювання реалізувати чимало фіскальних експериментів, не переймаючись питаннями їх наукового обґрунтування. Навіщо ж заглиблюватись у теорію та проводити складні математичні розрахунки, якщо подібні реформи вже були в цілому вдало (без особливих втрат для бюджету) апробовані країнами-сусідами, а весь світ захопився ідеями податкової лібералізації?

У 2005 р., коли стало очевидним, що чимало зі здійснених поспіхом податкових трансформацій істотно спотворюють конкурентне середовище господарювання, призводять до значних фіскальних втрат і не вирішують при цьому макроекономічних завдань, були переглянуті орієнтири податкової політики. Основною метою фіскальної реформи було визначено усунення всіх диспропорцій в оподаткуванні і першочергове спрямування додатково залучених до бюджету податкових надходжень на фінансування соціальних видатків. Відбулося дочасне скасування територіальних й більшості галузевих податкових пільг, а також коригування механізмів справляння ПДВ (ускладнення процедури відшкодування) та податку на прибуток (розширення складу валових витрат), робилися спроби підвищити ефективність податкового контролю, різко збільшувались заробітна плата працівників бюджетної сфери, пенсії й інші соціальні виплати. Проте таке радикальне "відновлення справедливості" дезорієнтувало більшість суб'єктів ринку (поширились очікування подальшого різкого погіршення податкового середовища господарювання),

призвело до зменшення темпів зростання ВВП та приросту інвестицій, спричинило значне зростання обсягів імпорту (внутрішня пропозиція не встигала відреагувати на швидке зростання внутрішнього попиту, а також збільшився попит населення на товари, які не виробляються в Україні). Це черговий раз похитнуло довіру громадян до держави як ініціатора прогресивних соціально-економічних зрушень в інтересах всього суспільства. Навіть підвищення пенсій, темпи якого випереджали темпи приросту заробітної плати в реальному секторі економіки, не завжди сприймалось позитивно окремими соціальними групами.

Якщо раніше популяризувались будь-які податкові ініціативи щодо спрямування додаткових фінансових ресурсів у реальний сектор економіки та бюджетне фінансування лише нагальних (мінімальних) соціальних видатків, то з 2005 р. відбулося вагоме посилення ролі перерозподільних процесів для розширення соціальної складової функціонування держави. Інакше кажучи, спочатку податкова політика "посприяла консервуванню" не оптимальної соціально-економічної системи, а пізніше, не враховуючи потреби структурних реформ, перетворилась на інструмент побудови "соціального дива" в умовах імпортоорієнтованої економіки. І навіть частковий відхід від соціального популізму 2006–2007 рр., який супроводжувався поверненням до попередньої практики прийняття фіскальних рішень, не став поштовхом для розробки нової, науково обґрунтованої моделі податкової політики. У 2008–2009 рр. між двома крайностями – ринком "на службі" у заможних прошарків суспільства і "повітряними замками" негайного досягнення соціальної справедливості – було обрано другу.

Сьогодні Україні доводиться вибудовувати власну фіскальну стратегію у дуже складних умовах. Оприлюднені прогнозовані по-

казники дефіцитів бюджетів у середньому по ЄС 7,5% ВВП у 2010 р. і 6,9% ВВП у 2011 р. (проти 0,8% ВВП у 2008-ому), а також очікуване зростання боргового навантаження на інтегровані економіки з 58,7% ВВП у 2008 р. до 83,7% ВВП у 2011 р. свідчать про те, що значні потоки обмежених рецесією недорогих позикових ресурсів світового ринку капіталів будуть спрямовані у державний сектор на території євроінтерації (це крім задоволення чималих позикових “запитів” США та інших високорозвинених країн). Більш того, у ЄС на найвищому рівні вже відверто говорять про те, що окремим країнам не уникнути підвищення податкового навантаження. Можна, звісно, оптимізувати (скоротити і переглянути структуру) видатки бюджету, але всі розуміють, що такі рішення в радикальному їх варіанті (а потрібні значні коригування обсягів видатків) є ризиковими з політичної точки зору.

Очевидно, що на зовнішні позики, крім дешевих (порівняно з іншими борговими інструментами) кредитів МВФ, Україні особливо розраховувати не доводиться. Але і МВФ не буде “вливати” кошти в українську економіку постійно (якщо, звісно, взагалі прийме рішення про відновлення кредитування). МВФ – це не благодійна організація, а фінансовий інститут, який функціонує для підтримки здійснення країнами, які “наздоганяють” високорозвинені, структурних реформ і недопущення “обвалу” їх грошових одиниць. Тому Україна сьогодні просто приречена на те, щоби скорочувати непродуктивні видатки бюджету і збільшувати його “видатки розвитку”, а також приділяти особливу увагу підвищенню ефективності податкової системи щодо виконання нею як фіскальних функцій, так і регульовальних завдань.

Але якою має бути інституційна парадигма сучасного преференційного оподаткування?

По-перше, щоб забезпечити позитивні результати, преференційне оподаткування,

як і податкова політика в цілому, має базуватися на баченні і водночас бути вільною від ілюзій. Без бачення податкова політика (і ті, хто її реалізують) страждає незавершеністю, нерішучістю та, безумовно, непереконалістю. Вона нагадує подорож без кінцевого пункту. Довгострокове бачення має бути одночасно амбіційним і реалістичним, виконуючи роль вказівника правильного напрямку розвитку суспільства та шляху реалізації його сподівань. Таке бачення має стимулювати їх формування, але водночас обмежувати сподівання розумними межами, щоб їх можна було з часом задовольнити [1, 46]. Якщо відсутність такого бачення на практиці прикривається декларативними ілюзіями “позитивних шоків” чи “цивілізаційних ривків” і поспіхом намальованою картиною безхмарного майбутнього напередодні виборів, перспективи економічного зростання та підвищення ефективності перерозподільних процесів не будуть надто обнадійливими.

По-друге, преференційне оподаткування має базуватися на теорії, яка пояснює механізми функціонування економіки і її зростання під впливом застосування перерозподільних важелів. Погана теорія може слугувати базисом лише поганій політиці. Ефективна податкова політика може бути сформована і реалізована лише на основі науково обґрунтованої економічної доктрини. Для успішного проведення податкової політики, тобто цілеспрямованого й осмисленого впливу на суб'єктів перерозподілу ВВП задля досягнення цілей розвитку – кращого задоволення потреб суспільства на основі підвищення конкурентоспроможності підприємств та ефективного обслуговування індивідуальних й корпоративних агентів, потрібні величезні знання. Вони мають базуватися не лише на практичному досвіді, але, насамперед, на надійній економічній теорії, яка, на жаль, не завжди

доступна. М. Калецький давно помітив, що, на відміну від найпоширенішої думки, ті, хто реалізують політику, дослухаються до економістів, але тільки попереднього покоління. Проте навіть сучасні економісти оперують лише окремими елементами економічної теорії, деякими емпіричними результатами і фрагментами дискусій. Це особливо гостро відчутно в умовах постсоціалістичної трансформації.

Але головна проблема полягає у тому, що існує багато суперечливих один одному економічних підходів, які можуть “прокласти немало доріг у пекло”. Тому ті, хто реалізують податкову політику, постійно стоять перед дилемою: до кого дослухатись, а кого ігнорувати? Які ідеї використати, а які відкинути? Отже, ризик помилок величезний, що посилюється невіглаством багатьох політиків і чиновників, а також тим, що навіть ті, які дещо розуміють в економіці і фіскальних процесах, часто припускаються політичних помилок. Така вже специфіка економічної теорії. Більш того, прагнення діалогу і компромісів, гнучкості та відкритості, хоч в багатьох ситуаціях і виправдане, часто вступає у суперечність із потребою в методологічній та фактичній правильності й академічній скрупульозності. Середні значення є корисними в статистиці, але не в економіці розвитку чи теорії зростання. Ефективне преференційне оподаткування не може бути результатом “усереднення”, коли одні елементи беруться з одного наукового підходу, а другі – з іншого і відбувається змішування монетаризму й неокейнсіанства, нової інституційної економіки і шведської школи, соціалізму та капіталізму з єдиною метою – задовольнити побажання якомога ширшого кола дискусантів.

Особливо деструктивний характер у постсоціалістичній реальності мають спроби поєднати ліві ідеї соціал-демократичного напрямку з елементами неоліберальної

економіки, висмикнутими з контексту теорії, яка застосовується в зовсім іншому світі високорозвинутого капіталізму [2]. Такі спроби перешкоджають наближенню країни до потенційно можливих темпів економічного зростання і, що особливо важливо, не дають змоги зберегти досягнуту зі значними зусиллями динаміку у довгостроковій перспективі.

Для України важливо також будувати преференційне оподаткування з урахуванням сучасних орієнтирів розвитку світового та європейського оподаткування: 1) посилення фіскальних позицій податків на споживання – інструменту “страхування” бюджету під час погіршення кон’юнктури; 2) перегляд “обтяжливої” для підприємницького сектору і державних фінансів західноєвропейської соціальної доктрини; 3) посилення фіскальних позицій екологічного оподаткування як інструменту вирішення глобальних екологічних проблем; 4) ліквідації податкових гаваней для запобігання “підриву” фінансової основи “держави суспільного добробуту”; 5) запровадження податку на трансакції як обмеження подальшого некерованого зростання фінансового сектору (для мінімізації ризику повторення сучасної світової кризи в майбутньому).

По-третє, різноманіття підходів до преференційного оподаткування приховує велику кількість інтересів. За конфігурацією конфліктних інтересів потрібно стежити ще уважніше, ніж за змінами теорії, щоб збагнути, чому перемагають ті чи інші підходи, оскільки насправді важливі відмінні один від одного інтереси, а не погляди. В кінцевому підсумку домінують певні інтереси, а не позиції. У цьому контексті інтереси є первинними, а погляди мають другорядне значення. Останні часто є об’єктом купівлі-продажу і навіть інтелектуальної корупції.

По-четверте, ефективна реалізація дієвого преференційного оподаткування ви-

магає рішучості і політичної волі. Ті, хто приймають рішення, мають знати, чого вони хочуть; ми дійсно повинні знати, “за що боремося і куди йдемо”. Без такого знання навіть найкраща теорія не допоможе, оскільки дуже і дуже мало людей розуміє, як її використовувати. У правильних відповідях буде мало користі, якщо ті, хто приймають рішення, не знають питань.

По-п'яте, преференційне оподаткування – це мистецтво координації. Складна природа економічної діяльності зумовлює необхідність одночасно займатися найрізноманітнішими питаннями. Звісно, одні з них є важливішими та актуальнішими за інші. Здатність виявляти те, що дійсно важливо й актуально, і відрізнити фундаментальні та стратегічні питання від звичайних повсякденних проблем – це особливий дар, яким володіють не всі причетні до формування та реалізації податкової політики. З одного боку, податкову політику можна порівняти з управлінням великою компанією або організацією, де необхідно миттєво приймати найрізноманітніші рішення (інколи в кризовій ситуації) часто на основі неповної інформації та під зовнішнім тиском. З другого – це стратегічна діяльність, яка вимагає широти поглядів, перспективного бачення і здатності глибоко обмірковувати проблеми. Потрібно також творчо взаємодіяти з інтелектуальними прибічниками та експертами, іноземними і, що найголовніше, соціальними партнерами. Якщо вдається досягти координації усіх цих компонентів, мінімізувати “інформаційний шум” і тертя в механізмах ухвалення фіскальних рішень, політична машина працює: прийняті рішення не суперечать одне одному; функціонують канали позитивного зворотного зв'язку; усуваються перешкоди на шляху бажаних процесів і з часом помітні довгоочікувані результати – економіка зростає із супутнім збільшенням податкових надходжень.

Нарешті, по-шосте, преференційна політика у всіх сферах, включаючи податкову, є мистецтвом компромісу. Потрібно завжди шукати творчий консенсус, який поєднає необхідне з можливим, збалансує суперечливі інтереси суспільства, розв'яже конфлікти між коротко- та довгостроковими інтересами специфічних соціальних груп, між фіскальними потребами центру і регіонів, між податкоплатниками та реципієнтами бюджетних коштів, між споживачами і виробниками. Якщо потенційно конфліктні ситуації не будуть пом'якшені за допомогою політичних інструментів, прийти до компромісу буде важче. Більш того, всі або майже всі мають бути задоволені досягнутими результатами (перерозподілом ВВП) приблизно однаково. Лише такий компроміс може слугувати фундаментом для побудови якісно нової довгострокової суспільної конструкції.

Роль держави полягає в тому, що вона вмонтовує, тобто впроваджує в економіку певну систему податків і трансфертних платежів. За умови внесення змін у цю систему стабілізаційна ефективність буде змінюватися. Отже, недискреційне (автоматичне) преференційне оподаткування – це така система заходів та стимулів, яка, встановлюючи певну систему податків, податкових платежів і преференцій, забезпечує їм можливість виконувати стабілізаційну функцію в економіці автоматично [3, 164].

Рис. 1 допоможе нам зрозуміти, як преференційне оподаткування створює вмонтовану стабільність. Державні видатки є фіксованими і вважаються не залежними від рівня ВВП. Податкові надходження змінюються зі зміною ВВП. Залежність між податковими надходженнями і ВВП відображена висхідною лінією Т.

Економічне значення залежності між податковими надходженнями і ВВП стає

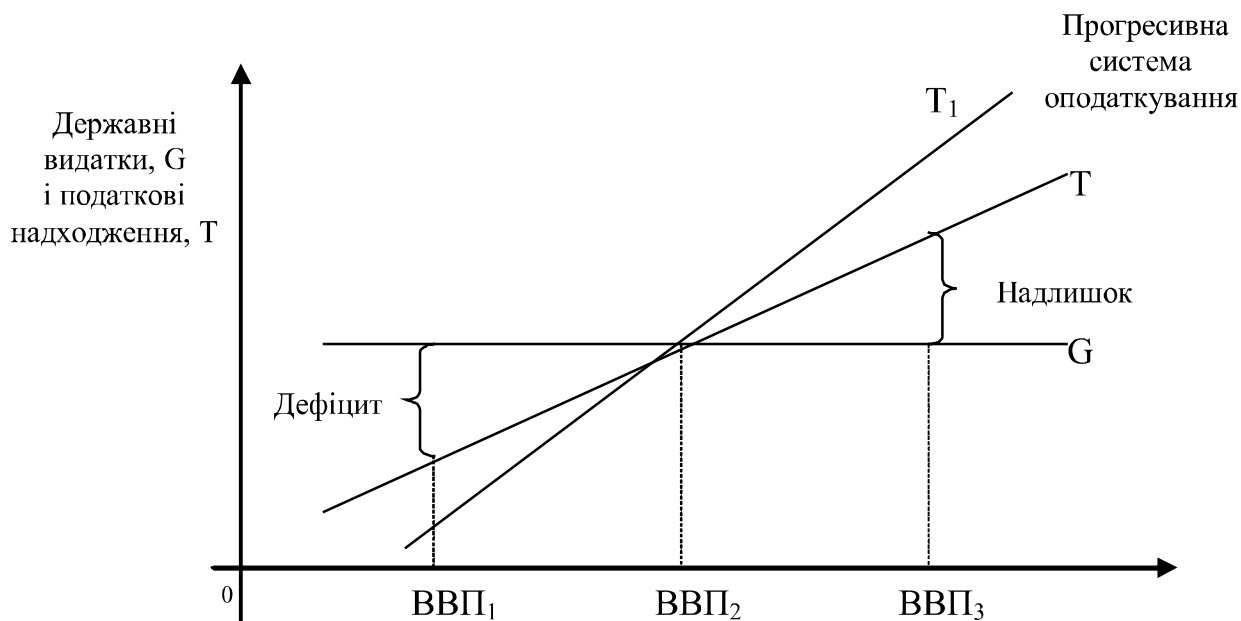


Рис 1. Вмонтована стабільність економіки

очевидним при врахуванні двох таких моментів:

- податки зменшують видатки і сукупний попит;
- з точки зору стабільності бажано зменшувати видатки, коли економіка йде до інфляції, і збільшувати видатки у період спаду.

Коли у фазі піднесення ВВП збільшується, податкові надходження автоматично зростають, оскільки вони зменшують видатки, то стримують економічне зростання. Тобто, якщо економіка переміщується до більшого ВВП, податкові надходження автоматично зростають, зумовлюють зміни у бюджеті у напрямку від дефіциту до надлишку і зменшують загальну суму видатків.

І навпаки, коли ВВП зменшується у фазі спаду, податкові надходження автоматично зменшуються, що збільшує видатки та пом'якшує спад. Зі зменшенням ВВП податкові надходження зменшуються, і бюджет змінюється у напрямку від надлишку до дефіциту. Низький рівень $ВВП_1$ (рис. 1) автоматично спричинятиме стимулюючий бюджетний дефіцит; високий і, мабуть, ін-

фляційний рівень $ВВП_3$ автоматично індукуватиме стримуючий бюджетний надлишок.

З графіка видно, що масштаб автоматичних бюджетних дефіцитів або надлишків, а отже, і вмонтована стабільність, залежить від відповідності змін у преференційному оподаткуванні змінам ВВП. Якщо податкові надходження різко змінюються зі змінами ВВП, нахил лінії T на графіку буде крутим, а вертикальна віддаль між T і G – дефіцити або надлишки – значною. І навпаки, якщо податкові надходження істотно не змінюються при змінах у ВВП, нахил буде пологим, а вмонтована стабільність – незначною.

Кут нахилу лінії T (рис. 1) залежить від чинного преференційного оподаткування. Якщо система прогресивна – лінія T буде крутішою, ніж у випадку пропорційної податкової системи (пряма T_1 – прогресивна податкова система). За пропорційної податкової системи середня податкова ставка не змінюється при зростанні ВВП. Податкові надходження зростатимуть зі збільшенням ВВП за прогресивної та пропорційної податкової систем, і можуть збільшуватися, зменшуватися або не змінюватися взагалі

зі зростанням ВВП за регресивної системи. Варто чітко усвідомлювати, що чим прогресивніша податкова система, тим вища вмонтована стабільність економіки.

Вмонтована стабільність дозволяє зменшувати глибину коливань ділової активності. Проте вмонтовані стабілізатори можуть лише послабити, але не скоригувати серйозні зміни рівноважного ВВП. Для коригування інфляції або рецесії часто потрібна дискреційна податкова політика, тобто зміни у механізмах оподаткування та організації податкового адміністрування.

Преференційне оподаткування є основним інструментом реалізації фіскальних інтересів держави. Фіскальні інтереси не обмежені лише акумулюванням коштів на користь держави (це вузьке трактування поняття), оскільки реалізація функцій держави на цьому не закінчується. Процес формування фінансових фондів забезпечує державу ресурсами, необхідними для реалізації її функцій. Останнє безпосередньо пов'язано з видатками, бо саме через видатки держава "презентує" себе суспільству. Справляння податків, в контексті політики державних доходів, не самоціль державної діяльності, а цілеспрямована суспільна інституція, орієнтована на задоволення інтересів суспільства, тобто оподаткування має бути суспільно спрямованим на фінансування видатків держави, пов'язаних із виконанням державою покладених на неї функцій.

Політика податкового регулювання базується на використанні рестрикційних можливостей фіскальних інструментів, які полягають у зменшенні коштів, якими могли б користуватися економічні агенти, за рахунок збільшення податкового навантаження (ставок податків і податкових платежів) або звуження сфери застосування податкових преференцій.

Проблема виникає, коли економічна ситуація в країні поєднує у собі рецесію з

інфляцією. У такому разі необхідно одночасно застосовувати як стимулюючі, так і стримуючі податкові інструменти. Тобто маніпулювання державним бюджетом має стати таким, щоб воно ініціювало розвиток господарства без впливу на зростання цін. Вислів "маніпулювання державними доходами та видатками" означає не постійну зміну "правил гри", а свідоме настроювання інструментів податкової політики для досягнення суспільного добробуту. Суб'єкти, на яких спрямовані фіскальні дії, повинні мати впевненість щодо основних фіскальних дій держави – оподаткування та податкового регулювання. Посилення стримуючого впливу податкової політики при дефіциті коштів у економічних агентів, на жаль, стимулює останніх зменшувати базу оподаткування, що, у свою чергу, призводить до неефективності фіскальних дій щодо збільшення надходжень до державного бюджету. Якщо, до того ж, врахувати, що зміни у державних видатках мають більший вплив на суспільні витрати, ніж відповідні (за обсягом) зміни в оподаткуванні, то треба визнати, що бажання досягти через податкову політику певних результатів потребує від держави проведення грошових ін'єкцій, а не тільки створення сприятливих умов для функціонування одиниць господарювання.

Побудова оптимальної моделі преференційного оподаткування потребує дослідження концептуальних основ, конкретних форм і методів довгострокового та короткострокового впливу податків на розвиток суспільства. Останні повинні узгоджуватися з соціальними й економічними проблемами держави, можливостями їх вирішення через політику податкових доходів і політику податкового регулювання та орієнтуватися на історичні, національні, культурні особливості, ступінь участі держави в економічних процесах, розвиненість ринкових відносин. На жаль, сьогодні така спрямованість дис-

креційного та недискриційного державного регулювання через стратегію та тактику преференційного оподаткування лише очікує на свою реалізацію.

Проблема співвідношення інтересів держави й економічних агентів досить давня, тому складно знайти людину, у менталітеті якої не відобразилось би певне ставлення до дій такого суспільного інституту, як держава. Як суспільний інститут держава виступає стосовно окремої особи інститутом примушення, який проголошує суспільні цілі, але прагне досягти їх за рахунок індивіда, примушуючи його платити податки на утримання самого апарату примушення і соціальної сфери. Оскільки кожна людина позитивно сприймає отримання доходу у будь-якій формі та негативно його втрату (якщо це не пов'язано із задоволенням її потреб), сплата платежів на користь державі у будь-якому обсязі не приносить індивіду задоволення. Тому психологічне сприйняття дій держави у сфері податкового тиску на індивіда має два основних прояви у його поведінці. Людина або:

- 1) підтримує державу сплатою податків у повному обсязі;
- 2) робить усе можливе, щоб зменшити податкове навантаження (тобто чинить опір).

Для країни з низьким рівнем особистого споживання психологічне сприйняття податкових дій має не останнє значення. Саме воно формує мотивацію особи стосовно держави: усі доходи особи легалізовані (тобто відомі державі) чи ні. Проблема в тому, що через дії економічних агентів, їх психологічні оцінки "щирості" обіцянок з боку держави і наслідків довіри цим обіцянкам, довго не "відпускають" свідомість індивіда. Це має своїм наслідком неефективне використання податкових інструментів, оскільки економічні агенти ще деякий час продовжують бути нечутливими до держав-

ного впливу, результатом чого є відсутність змін у об'єкті впливу податкової політики та досягненні поставлених цілей.

Прагнення держави мобілізувати додаткові ресурси за рахунок легалізації тіньових капіталів цілком зрозуміле, але при цьому відносини з їх легалізації між відповідними державними органами й економічними агентами мають бути еквівалентними. Якщо економічний агент приховує від держави частину своїх коштів, то для нього може бути замало лише усвідомлення того, що держава наголошує на відсутності переслідувань у разі добровільної легалізації тіньових доходів. Добровільна легалізація доходів суб'єкта господарювання від вторинної економіки (економіки, яка не сплачує податків – "тіньової" економіки) є свідомим оприлюдненням протиправних дій, що саме по собі є досить важким кроком з психологічної точки зору. Тому варто врахувати, у який спосіб економічним агентам повідомляють про наміри держави щодо легалізації доходів. Особливо, у разі відсутності з боку держави можливостей або прагнення запропонувати особам, що легалізують свої доходи, певні переваги щодо цієї дії. Податкова амністія, конфіденційність інформації, гарантії відсутності дій з боку держави щодо конфіскації задекларованого капіталу – все це може викликати інтерес та сформувані в економічного агента психологічне підґрунтя для декларування своїх нелегальних доходів.

Інструментами податкового впливу, які мали б досить виразний психологічний вплив, можна вважати ставки оподаткування (особливо прямого), оскільки саме з податковою системою, незалежно від бажання економічного агента, він має справу хоча б уже тому, що функціонує як економічна одиниця.

Преференційне оподаткування кожної країни має свої особливості ще й з погляду того, що на неї має впливати менталітет

суспільства – сформована століттями свідомість людей. Справа не в тому, що підвищення податків в одній країні буде сприйматися позитивно, а в іншій – ні. Йдеться про форми та способи прояву психологічної реакції на фіскальні дії держави. Якщо національний тип охарактеризовано як впертий індивідуалізм, то економічні агенти даної країни будуть опиратися діям держави, захищаючи свої інтереси доти, доки це буде можливо. Про це не варто забувати, коли розглядаються можливі перспективи застосування податкових інструментів.

Успіх реалізації політичних рішень у сфері управління фінансами залежить від соціально-економічної організації суспільства. Такий підхід до пояснення й вирішення податкових проблем отримав назву фіскальної соціології [4]. Державним фінансам властивий нерозривний зв'язок із розвитком держави і суспільства. Фінансові процеси, пов'язані з державними доходами та видатками, фінансове становище держави неможливо зрозуміти поза соціологічним контекстом. Об'єктивна залежність між суспільним устроєм, рівнем економічного розвитку й політичним середовищем, з одного боку, і бюджетною системою, з іншого, вимагає систематичного врахування змін соціальних параметрів при аналізі фінансових явищ.

Сьогодні та частина фіскальної антропології, яка отримала назву суспільного вибору, безпосередньо стала складовою вчення про психологію фінансів держави. Без знайомства з ідеями та понятійним арсеналом фіскальної антропології неможливо охарактеризувати сучасний стан податкового мислення, а отже, – й практики реалізації преференційного оподаткування. Держава – це не тільки вища політична сила і влада, а й несучий елемент цивілізації. Інститут державних фінансів та його складові – преференції з їхнім впливом

на економічне життя; податки, які можна сприймати і як дохід державної скарбниці, і як збиток для платника, – формуючі частини цивілізації, її підйому й занепаду.

Хоча економічна наука не дає однозначного висновку щодо залежності між величиною податкових надходжень, обсягами податкових пільг та преференцій і темпами економічного зростання, проте чітко доведено, що насправді важливий не їх обсяг, а функціональна структура. У таких умовах не виникає сумніву щодо питання про податкове перевантаження економіки. Але це спонукає нас до пошуку першопричин хибного уявлення про високий рівень податкового навантаження на суб'єктів господарювання. Такими причинами, на нашу думку, є надзвичайно низька дисципліна сплати податків і податкових платежів та нерівномірний розподіл податкового навантаження між окремими групами і видами платників податків. Пересмислення антропології преференційного оподаткування дозволить вітчизняним фундаторам податкових реформ прийти до переорієнтації податків із винятково фіскального інструменту на інструмент активного регулювання економіки.

Література

1. Колодко Г. *Институты, политика и экономический рост // Вопросы экономики.* – 2004. – № 7. – С. 46, 50.
2. North D. *Understanding Economic Change and Economic Growth // Distinguished Lectures.* – 2002. – № 7.
3. Опарін В. М. *Фінанси (загальна теорія): Навчальний посібник.* – К.: КНЕУ, 1999. – С. 164.
4. Шумпетер Й. *Капіталізм, соціалізм і демократія.* – М.: Економіка, 1995. – С. 456.