

Максимова Л.П.,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри податкової та бюджетної політики
Херсонського національного технічного університету,

Федорченко Д.С.,

аспірант кафедри податкової та бюджетної політики
Херсонського національного технічного університету

ВПЛИВ СИСТЕМИ ПОДАТКОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ ВІТЧИЗНЯНОЇ ЕКОНОМІКИ

Виявлено основні тенденції податкового регулювання та його вплив на структурні зміни в українській економіці. Особливу увагу приділено зв'язку між капіталоозброєністю вітчизняних галузей економіки та їхньою податковою ефективністю в розрізі податку на додану вартість.

The basic tendencies of tax regulation and its influence on the structural changes in Ukraine's economy are revealed in the article. Special attention is given to the relationship between capital adequacy of domestic branches of economy and their tax efficiency from the angle of VAT.

Бюджетно-податкова політика має важливе значення як для генерування стимулів підвищення національного виробництва, так і для формування економічного середовища, сприятливого для розвитку конкурентних переваг національної економіки. Підвищення конкурентоспроможності досягається завдяки бюджетним інвестиціям, спрямованим на структурну перебудову економіки, податковому стимулюванню заощаджень на здійснення внутрішніх інвестицій та інноваційних розробок.

Досвід ринкових реформ в Україні свідчить про низьку ефективність податкових важелів стимулювання конкурентоспроможності економіки та недостатню увагу з боку влади на розвиток та застосування податкових регуляторів, які за умов втрати державою монопольних позицій є, разом із бюджетними асигнуваннями та законотворчою діяльністю, чи не єдиними засобами впливу на економічну кон'юнктуру, темпи зростання виробництва та інвестицій, попит та пропозицію. Проте досвід країн із ринковою економікою дає безпосередні підстави твердити, що сучасні податкові системи не є нейтральними щодо забезпечення структурних змін та інноваційного розвитку національних економік. Податкові інструменти є одним з елементів механізму економічного стимулювання інноваційного розвитку та структурних змін¹.

Однак внаслідок того, що молода українська державність зумовила формування вітчизняної податкової системи шляхом копіювання відповідних дій

¹ Жаліло А. Конкурентоспроможність економіки України в умовах глобалізації. Монографія // Видання Центру антикризових досліджень. — 2005. — С. 171—200.

основних зовнішньоекономічних партнерів або країн Заходу без врахування соціально-економічних та структурних особливостей економік країн, податкова система яких була моделлю для українських перетворень, діюча модель податкового регулювання не спрямована на стимулювання збалансованого розвитку регіонів та підвищення їх фінансово-економічної самостійності.

Вивчення проблеми реалізації регулювальної функції податкової системи є актуальним, це зумовлює чималий інтерес до цієї теми, враховуючи її виключне практичне значення. Цій проблемі присвячені статті А. Ровенського, А. Мірошниченка, М. Романенка, Я. Жаліла, В. Калюжного та багатьох інших вітчизняних науковців, в яких підкреслено зосередженість держави на виконанні податковою системою саме фіскальної функції, що невиправдано знижує важливість бюджетного та податкового регулювання. Однак питання щодо ролі системи оподаткування в структурних змінах, в інноваційному розвитку ще не знайшли достатнього висвітлення й залишаються актуальними для України.

Завданням цього дослідження є оцінка чинної системи бюджетно-податкового регулювання економіки України, виокремлення його негативних аспектів та потенційних напрямів поліпшення з метою підвищення ефективності впливу держави на економічний стан. Для цього необхідно оцінити структуру вітчизняної економіки, галузеву орієнтованість та порівняти отримані дані із світовими ринковими тенденціями. Для аналізу системи податкового регулювання та стимулювання економіки слід порівняти показник ВВП й відповідні йому обсяги податкових пільг, зокрема з ПДВ, та проаналізувати доцільність існування спеціальних економічних зон із пільговими ставками оподаткування й характер їх впливу на темпи економічного зростання.

З метою повнішого розуміння проблематики у сфері податкового регулювання доцільно порівняти умови проведення заходів у сфері оподаткування, які не привели до ефективних зрушень в Україні, але мали позитивний вплив у країнах Заходу, оскільки були адекватні економічній ситуації, яка склалася на той час. Ми зробимо порівняльну характеристику із умовами формування сучасної податкової системи у Франції як найбільш показовими.

Структура економіки України характеризується високою часткою сировинних галузей промисловості та високою матеріалоемністю промислового виробництва. Так, 2005 року частка матеріальних витрат становила 72,3 % загальних витрат, а в обробній промисловості цей показник був значно вищим — 83,9 %. Натомість витрати на оплату праці становили лише 10,1 % та 7,9 % відповідно, що вказує на обмеженість можливостей національної економіки до розширеного відтворення та звуження її інноваційних можливостей. Використання дешевої робочої сили, енергетичних ресурсів та низьких транспортних витрат не спроможні забезпечити динамічного зростання конкурентоспроможності економіки України. На сировинну продукцію в загальному обсязі реалізованої продукції добувної та обробної промисловості 2005 року припадало 66,7 %, тоді як

на інвестиційну продукцію — 13,3 %, а на товари тривалого користування — лише 1,3 %².

При цьому на металургію та обробку металу припадало 25,2 % обсягу реалізованої промислової продукції, харчову промисловість та перероблення сільськогосподарських продуктів — 15,7 %, виробництво та розподіл електроенергії, газу та води — 13,4 %, добувну промисловість — 9,1 %, виробництво коксу та продуктів нафтопереробки — 9,3 %, хімічну та нафтохімічну промисловість — 6,7 %. Водночас частка машинобудування становила 12,8 % та за період економічного зростання навіть зменшилася на 0,6 %³.

Екстенсифікація української економіки свідчить про, по-перше, незацікавленість українського виробника використовувати передовий досвід розвинених країн, по-друге, неефективну дію регуляторних важелів держави, насамперед системи податкового стимулювання. Наслідком цього є неперспективне становище України на тлі участі у міжнародному кооперуванні виробництва: вітчизняна економіка відповідає першому та другому (частково) типам участі у світовому поділі праці, що проявляється у спеціалізації насамперед на видобувній промисловості й первинній переробці та, в другу чергу, на деяких видах завершеної промислової продукції із вагомою часткою створеної доданої вартості. При цьому середньозважена експортна квота розвинених країн не перевищує 15—18 % ВВП (винятком є Нідерланди, де цей показник сягає 39 %), а в Україні протягом 2000—2005 років у середньому вона становила 63 %, при цьому лише 12 % експортованої продукції мали наукоємний характер⁴.

Як свідчить історичний досвід, така орієнтація у світовій кооперації призводить до того, що країна стає експортером дешевої продукції для країн цивілізаційного центру або її економіка потрапляє в залежність від транснаціональних корпорацій, які втягують її у сферу своїх стратегічних інтересів та використовують дешеві трудові ресурси.

Зазначена перспектива є наслідком низького рівня конкурентоспроможної вітчизняної економіки, який, у свою чергу, є проявом невміло організованої системи регулювання економіки через бюджетно-податкову політику.

Через помилки у впровадженні практики довготермінового пільгового податкового стимулювання Україна втратила багато часу, що зумовлює її теперішню відсталість. Ці помилки проявилися у наданні пільг підприємствам провідних галузей та збитковим підприємствам із застарілим і спрацьованим обладнанням. Наслідком цієї практики стала консервація індустріального тех-

² Романенко С. Щодо використання ПДВ в системі податкового регулювання структурних змін в економіці // Видання Центру антикризових досліджень. — 2006. — № 5. — <http://www.niss.gov.ua/Table/Jalilo22/004.htm>

³ Там само.

⁴ Ровенский А. Управление, налоги, инвестиции. Економічний часопис — XXI // Видання Центру антикризових досліджень. — 2006. — №1. — С. 148—160.

ніко-економічного базису й неможливість у стислі строки ініціювати перехід до постіндустріальної виробничої формації. Через нагромадження податкових пільг відбувався розвиток тіньових схем ухилення від оподаткування та створення національної олігархії, що в українських реаліях стало синонімом національного капіталу. В результаті пільгами користувалися не ті, хто більше їх потребував через необхідність освоєння нових ринків, технологій, продуктів (інакше кажучи, суб'єкти, діяльність яких потребувала значних витрат), а підприємства й галузі, які для виходу із кризи та розвитку не потребували довготермінового пільгового режиму оподаткування, підприємства й галузі, які не є основою підвищення конкурентоспроможності української економіки.

Іншим аспектом цієї проблеми є перекладення податкового тягаря на законслухняні підприємства та громадян, що негативно відображається на показниках їх ефективності, адже вони не зацікавлені у нарощуванні виробництва через податковий тиск держави, і показниках споживання населення. Так, у 2001 році фіскальна ефективність оподаткування доходів фізичних осіб уперше перевищила аналогічний показник податку на прибуток підприємств (4,9 % та 3,9 % відповідно).

Таке втілення політики податкового регулювання свідчить про намагання реалізувати інноваційно-інвестиційну модель розвитку економіки за рахунок громадян, що не може не призвести до скорочення споживання.

Тобто чинна система пільгового стимулювання не приводить до зростання конкурентоспроможності вітчизняної економіки, а лише перерозподіляє податкове навантаження, причому не найкращим чином.

Найбільше проблем у системі пільгового стимулювання створюють пільги, пов'язані із податком на додану вартість (частка злочинів у сфері оподаткування, яка припадає на ПДВ, становить 56 %). Так, у 2006 році обсяг пільг з ПДВ становив 79 млрд грн (1997 року — 15,9 млрд грн). Тобто за 9 років цей показник зріс майже уп'ятеро, а кількість підприємств, які користуються пільгами, збільшилася незначно: з 52,4 тис. до 59,1 тис. ВВП за цей період зріс у 5,1 разу, а надходження від ПДВ — лише на 215 %, тому можна зробити висновок, що податковими пільгами з ПДВ в країні користуються ті підприємства, які створюють основний обсяг доданої вартості, тобто найбільш продуктивні галузі неадекватно наповнюють бюджет.

Таке становище унеможливорює зростання конкурентоспроможності економіки України, адже призводить до порушення принципів рівності та недопущення будь-яких виявів податкової дискримінації (згідно із ст. 3 Закону України “Про систему оподаткування” в редакції від 18 лютого 1997 року № 77/97-ВР зі змінами і доповненнями), що підриває умови конкурентної боротьби на внутрішніх ринках⁵.

⁵ Закон України “Про систему оподаткування” від 18.02.1997 р. №77/97-ВР зі змінами і доповненнями.

Звільнення від оподаткування окремих територій призводить до концентрації ділової активності у цих місцевостях. Наслідком є підрив економіки тих регіонів, звідки відбувається перетік капіталів, що ще більше поглиблює диспропорцію у соціально-економічному розвитку країни. За даними Державної податкової адміністрації України, 2004 року Донецька, Дніпропетровська та Запорізька області користувалися 37,2% загального обсягу податкових пільг⁶.

Негативна спрямованість структурних змін в українській економіці також зумовлена нерівномірністю оподаткування, яка викликана відмінностями дії податку на додану вартість в умовах різної капіталоємності галузей виробництва. Негативний вплив ПДВ на деякі галузі української промисловості пов'язаний з невідповідністю умов економіки України умовам, у яких ПДВ застосовується в країнах Заходу, що завдяки міжгалузевій конкуренції та переливу інвестицій не мали таких значних відмінностей у рівні капіталоозброєності праці в різних галузях, які виникли в адміністративно регульованій економіці України (табл. 1).

Таблиця 1. Рівень капіталоозброєності праці у деяких галузях економіки України, у % до середнього по промисловості

Галузь	%
Електроенергетика	372
Хімічна та нафтохімічна промисловість	331
Чорна металургія	229
Машинобудування та металообробка	66
Паливна промисловість	63
Легка промисловість	61
Капітальне будівництво	31

У найбільш капіталоозброєних галузях рівень чистих непрямих податків у валовій доданій вартості у 3—4 рази менший, ніж у найменш озброєних галузях, наприклад, чорній металургії — 6,1%, легкої промисловості — 21,2%. Тобто завдяки створеній системі податкового регулювання ті галузі, де спостерігається найвища трудомісткість, перебувають у заздалегідь програшному становищі порівняно з тими, де найвищі показники капіталоозброєності.

Якщо використовувати методикау Державної податкової адміністрації України, яка передбачає досить широкий спектр податкових пільг (як передбачені Шостою директивою Ради ЄС, так й інші, що стосуються операцій, які не є об'єктом оподаткування), можна дійти висновку про обтяжливість податкових пільг для бюджету та про значний потенціал збільшення дохідної частини зведеного бюджету України (табл. 2). На відміну від Державної податкової адміністрації, Міністерство фінансів обраховує суми податкових витрат (тобто прямі втрати бюджету від пільг, які є нестандартними за своєю природою і можуть бути переглянутими).

⁶ Жаліло А. Конкурентоспроможність економіки України в умовах глобалізації. Монографія // Видання Центру антикризових досліджень. — 2005. — С. 171—200.

Таблиця 2. Загальні втрати зведеного бюджету України від надання податкових пільг

ВВП, податки, податкові пільги	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Номінальний ВВП, млрд грн	170,0	204,2	220,9	263,2	345,9	424,7	498,4
Доходи зведеного бюджету, млрд грн	49,1	54,9	61,9	75,3	90,6	134,2	157,3
Податкові надходження, млрд грн	31,3	36,7	45,4	54,3	62,3	91,8	112,9
Статистика ДПАУ:							
Сукупний обсяг податкових пільг, млрд грн	46,8	51,1	56,0	71,3	90,9	108,3	124,1
Пільги в % до ВВП	27,5	25,0	25,4	27,1	26,3	25,5	24,9
Пільги в % до доходів зведеного бюджету	95,3	93,1	90,5	94,7	100,0	80,7	78,9
Пільги в % до податкових надходжень	149,5	139,2	123,3	131,3	145,5	117,9	109,9
Статистика Мінфіну:							
Сукупний обсяг податкових пільг, млрд грн	—	—	8,1	8,7	9,4	10,5	12,1
Пільги в % до ВВП	—	—	3,7	3,3	2,7	2,5	2,4
Пільги в % до доходів зведеного бюджету	—	—	13,1	11,5	10,4	7,8	7,7
Пільги в % до податкових надходжень	—	—	17,8	16,0	15,1	11,4	10,7

Це, насамперед, пільги окремим галузям економіки та юрисдикціям зі спеціальним податковим режимом.

Не дало позитивних результатів і створення спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку. На момент припинення їх функціонування відповідними органами управління було затверджено 768 інвестиційних проєктів вартістю 6,67 млрд дол., але частка іноземних інвестицій становила лише 22,9%. За оцінками Мінекономіки, створення СЕЗ та ТПР хоча й сприяло піднесенню ділової активності на відповідних територіях, не досягло головної мети — підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки. Тим більше, що функціонування СЕЗ “Донецьк” та ТПР Донецької області призвело до відтоку капіталу із менш податково привабливих регіонів, що поглибило диспропорції у соціально-економічному розвитку регіонів України. Таким чином, створення територій із пільговим податковим режимом не є кроком, який дасть можливість Україні за умов, що склалися, підвищити конкурентоспроможність власної економіки (хоча 2004 року СЕЗ та ТПР реалізували продукції на 20,2 млрд грн, або 44,5% реалізації із часу їх утворення)⁷.

Використання податкового субсидювання є кроком, який потребує надзвичайної оцінки та дуже ретельного підходу, він може призвести до досягнення поставлених результатів, а може й знищити можливість зростання конкурентоспроможності економіки через гальмування структурних змін, перенесення податкового тягаря, розпалення міжгалузевої конкуренції та сприяння консервації застарілих технологій.

⁷ Жаліло А. Конкурентоспроможність економіки України в умовах глобалізації. Монографія // Видання Центру антикризових досліджень. — 2005. — С. 171—200.

Та від вищезгаданої практики неможливо відмовитися. На наш погляд, податкового стимулювання потребують ті галузі, які забезпечують створення суспільних благ та підвищення індексу людського розвитку й не можуть успішно конкурувати на рівних умовах з іншими галузями та є важливими для соціально-економічного розвитку.

Передумовою ефективної регулювальної дії податків є диференціація податкових ставок: це і стимулювання розвитку малого бізнесу, і сприяння розвитку окремих галузей. Головним чином, в аспекті диференціації ставок нас має цікавити питання ставок ПДВ як податку, навколо якого точаться найбільш запеклі суперечки. Першою після Франції (базова ставка ПДВ — 16,85 %) 1960 року ПДВ впровадила Мексика за стандартної ставки 10 %. В Європі 1967 року ПДВ запровадила Данія також за ставки 10 %. 1968-го цей податок був впроваджений у ФРН за стандартної ставки 10 %; 1969-го в Швеції — 11 %; 1973-го в Італії — 12 %; 1989-го в Швейцарії — 6,5 %; 1991-го у Канаді — 7 %; 1995 року — в Японії за єдиної ставки 3 %. Як бачимо, рівень стандартних ставок за межами ЄС досить диференційований, у країнах ЄС він уніфікується. Окрім того, у більшості країн є декілька ставок, що диференційовані за галузями⁸.

Податкова система Франції вельми схожа із українською, тому доцільно проаналізувати ті умови, які супроводжували введення ПДВ у Франції, щоб зрозуміти помилки при впровадженні ПДВ в Україні. Досвід Франції свідчить, що впровадження ПДВ давало позитивні результати:

- в умовах економічного піднесення;
- в умовах стабільності цін або низької інфляції. У Франції в період впровадження ПДВ держава регулювала 30 % цін у приватному секторі та всі ціни на продукцію, вироблену в державному секторі. При цьому у 1952, 1956, 1957, 1963 роках уряд переходив до режиму блокування цін. Лібералізація цін була здійснена лише з весни 1960 року;
- коли під жорстким контролем французької держави перебувала фінансово-кредитна система країни⁹.

Тобто однією з основних помилок української влади при розбудові вітчизняної податкової системи було несвоєчасне запровадження податку на додану вартість, яке відбувалося на тлі втрати державою монопольного контролю над економікою та лібералізації цін.

Отже, ми дійшли висновку, що чинна система податкового регулювання у її стимулювальній складовій несе в собі загрозу конкурентоспроможності української економіки, адже призводить до консервації негативних чинників розвитку

⁸ Романенко С. Щодо використання ПДВ в системі податкового регулювання структурних змін в економіці // Видання Центру антикризових досліджень. — 2006. — № 5. — <http://www.niss.gov.ua/Table/Jalilo22/004.htm>

⁹ Там само.

виробництва, гальмування структурних перетворень та збільшення втрат бюджету через надмірне податкове субсидіювання.

Ми пропонуємо для істотного економічного поживлення, по-перше, зменшити базові ставки податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість до 20 % та 15 % відповідно, по-друге, диференціювати ставки ПДВ на умовах визначення коефіцієнту коригування на базі показника капіталоозброєності галузі, тобто знівелювати вплив капіталоозброєності на частку непрямих податків у валовому обсягу створеної доданої вартості.

Успішний розвиток малого та середнього бізнесу потребує надання пільгових ставок податку на прибуток підприємств у перші роки існування підприємства, тому ми вважаємо за необхідне розробити чіткий план, обов'язковий до виконання, щодо податкової підтримки розвитку малого та середнього бізнесу задля формування в країні прошарку середнього класу.

Отже, завдання підвищення конкурентоспроможності української економіки потребує тотального перегляду державного підходу до організації виконання податками регулювальної та стимулювальної функції, створення нових та застосування перевірених часом та адекватних економічній ситуації методів поживлення економічного розвитку та структурної перебудови за рахунок ефективного податкового регулювання.

Подальші дослідження зазначеного питання доцільно провести у регіональному розрізі: порівняти структуру надходжень ПДВ та галузеву структуру вітчизняної економіки за регіонами з метою визначення взаємозв'язку обсягів надходжень податку на додану вартість із рівнем капіталоозброєності галузей у кожній адміністративно-територіальній одиниці України.