

УДК 330.322

Т. М. Чернякова,

*канд. екон. наук,
доцент,*

*Східноукраїнський національний
університет ім. В. Даля,
м. Луганськ*

ПРОБЛЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОДАТКОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНІВ

Реформа податкової системи перешкоджає стійкому розвитку економіки України і свідчить про відсутність обґрунтованої наукової концепції податкового регулювання регіонів. Проте дотепер не визначені особливості дії інструментів податкового регулювання на різні галузі економіки і критерії їх оцінки. Рішення цих проблем є актуальним завданням.

Питання ефективності податкового регулювання були розглянуті у працях таких науковців, як В. П. Вишневський, А. С. Веткін [1], Ю. Б. Іванов [2], С. В. Каламбет, В. А. Ткаченко [3], Л. Л. Тарангул [4] та ін. Однак у працях цих вчених недостатньо приділено уваги проблемі оці-

нювання ефективності податкового регулювання з урахуванням галузевої спеціалізації регіонів.

Мета статті полягає в дослідженні проблем податкового регулювання соціально-економічного розвитку регіонів, ефективних інструментів податкового регулювання і критеріїв їх оцінки.

Формування ефективних інструментів податкового регулювання є необхідною умовою розвитку регіонів. Фіскальний тягар, який несуть різні категорії платників податків, не відповідає їхній реальній платоспроможності. Неадекватність інструментів податкового регулювання, що використовуються, привела до збільшення відмінностей в умовах і рівнях роз-

© Т. М. Чернякова, 2011

витку економіки регіонів. Унаслідок цього виникли суперечності між [1, с. 45]:

рівнем оподаткування і станом економіки регіонів, деформацією структури національної економіки і нераціональними концепціями реформування оподаткування;

податковою і бюджетною системами, необхідністю розширення інструментів державного регулювання для вирішення численних проблем стійкого розвитку національної економіки і тенденцією на витіснення податкових регуляторів нормативами міжбюджетних відносин.

Подолання цих суперечностей залежить від можливостей регіонів у використуванні податкових інструментів, їхньої специфіки і впливу на динаміку основних галузей економіки, підприємницьку та інвестиційну діяльність. Необхідно активізувати регулюючу функцію податкової системи, що залежить від дотримання принципу ефективності оподаткування.

Невирішеною проблемою теорії і практики оподаткування залишається визначення допустимої межі фіскального навантаження для різних категорій платників податків. Крім того, при реформуванні оподаткування не враховуються галузеві особливості його наслідків для регіонів.

Проблема формування ефективних інструментів податкового регулювання розвитку регіонів багатогранна, її рішення залежить від конкретної історичної ситуації: стадії економічного циклу, стану національної економіки і правлячої політичної еліти. Поки ж доводиться констатувати, що дії влади й інструменти податкового регулювання не відповідають цілям соціальної держави, проголошеним в Конституції України. Копіювання в Україні західної моделі податкової системи показало, що застосування одних і тих же податкових інструментів приводить до протилежних результатів, оскільки немає цілеспрямованої стратегії, технології використання цих інструментів і механізму підвищення їхньої ефективності.

Унаслідок тривалого економічного спаду і зниження якості життя у більшості населення України різко скоротилася податкова база і, відповідно, фінансові ресурси держави, тому потрібні кардинальні рішення для досягнення стійкого економічного зростання і розширення податкової бази. Головним чинником економічного розвитку є інвестиції, але реформа податкової системи не стимулює інвестиційну і підприємницьку активність у ключових для держави і регіонів галузях економіки.

Ефективність інструментів податкового регулювання залежить від цілісності механізму податкового регулювання, проте не використовуються повною мірою податкове прогнозування, планування і податковий контроль, унаслідок чого зміни податкового законодавства не виправдовують очікувань платників податків, регіонів і держави.

Практика оподаткування в Україні і в Західних країнах виявила, що одні й ті ж інструменти податкового регулювання залежно від їх відповідності і доцільності застосування можуть бути ефективними і неефективними в різних державах і регіонах [3, с. 118].

В умовах кризи і спаду економіки в 1992–2000 рр. кількість податків і розмір податкових ставок збільшувалися. Використання в Україні таких же податкових інструментів, як і в розвинутих країнах, виявило їх невідповідність соціально-економічній ситуації.

Так, по більшості місцевих податків не було єдиного державного закону про порядок їх числення і сплати [4, с. 42]. Тому навіть в одному регіоні був різний порядок числення і сплати одних і тих самих місцевих податків. Все це приводило до нерівномірності оподаткування по регіонах незалежно від платоспроможності платників податків.

Утворення вільних економічних зон і зон пріоритетного розвитку (пільгового оподаткування) не дало очікуваних результатів. Основною причиною цього стала недосконалість законодавства і відсутність системного підходу до рішення проблеми. І дотепер це питання повністю не врегульоване. Практично кожен регіон України може обґрунтувати з різних причин необхідність створення ВЕЗ саме на його території. Постійно виникає конфлікт із розподілу грошових коштів між регіонами. Необхідно визначити наявні можливості для саморозвитку в кожному регіоні, встановити, в яких регіонах створення пільгового оподаткування може бути вирішальною умовою залучення інвестицій і забезпечення самодостатності.

У зв'язку з тим, що проблемних регіонів багато, особливу увагу доцільно звернути на кризові регіони, в яких по більшості параметрів перевищені порогові показники економічної і національної безпеки. Державним законом слід встановити конкретний перелік локальних вільних економічних і офшорних центрів у регіонах. Тривалий розгляд проблеми веде до переміщення капіталу за рубіж [2, с. 127]. Тому створення зон пільгового оподаткування необхідно розглядати не тільки з позиції залучення іноземного капіталу і вигод/втрат різних регіонів від їх

утворення, але і з позиції збереження вітчизняного капіталу, в Україні. Чим більше капіталу залишиться в економіці України, тим менше регіонам доведеться відраховувати центру податкових доходів для перерозподілу.

Унаслідок суперечності впливу інструментів податкового регулювання виникає проблема вибору між ефективністю і соціальною справедливістю. Вважається, що принцип ефективності оподаткування суперечить принципу соціальної справедливості.

Поняття соціальної справедливості трактується по-різному. Одні асоціюють соціальну справедливість із прогресивним оподаткуванням, при якому ставка податку зростає зі збільшенням доходу [1, с. 68], що дозволяє враховувати платоспроможність різних категорій платників податків. Для інших соціальна справедливість означає пропорційне оподаткування, ставка податку встановлюється однаковою для всіх незалежно від розміру доходу.

На наш погляд, ефективність податкового регулювання залежить від дотримання наступних умов: відповідності використовуваних податкових інструментів цілям і завданням держави; відповідності використовуваних податкових інструментів рівню розвитку національної і регіональної економіки і рівню життя населення регіону; недоцільності переважання податків, що спотворюють оцінку чинників виробництва (на фонд оплати праці); необхідності застосування корегуючих податків і податкових інструментів для стимулювання підприємницької діяльності у ключових і соціально значущих сферах економіки і для досягнення самодостатності регіонів; забезпечення балансу інтересів держави, регіонів і платників податків.

Податки впливають на розподіл всіх видів ресурсів і на ефективність здійснення діяльності платників податків. Тому ефективність податкового регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України розкривають основні макроекономічні результати діяльності регіонів.

Невирішеною проблемою економічної науки є критерії оцінки інструментів податкового регулювання соціально-економічного розвитку регіонів.

Ми вважаємо, що ефективність інструментів податкового регулювання залежить від їх відповідності критеріям достатності й ефективності, які взаємозв'язані і взаємообумовлені й визначають дві оптимально допустимі межі оподаткування: нижня і верхня межі (рис. 1).

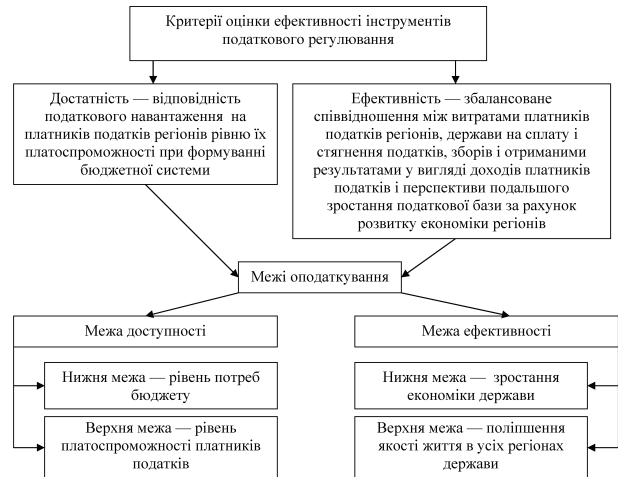


Рис. 1. Запропоновані критерії оцінки ефективності інструментів податкового регулювання регіонів

Достатність оподаткування означає досягнення необхідних умов оподаткування для отримання податкових доходів. Податкове навантаження повинне відповідати рівню платоспроможності платника податків і задовольняти потреби бюджету в податкових доходах для фінансового забезпечення головних функцій держави.

Межі достатності — допустимі межі оподаткування. Нижня межа — рівень потреб бюджету: оподаткування не може бути нижче межі потреб бюджету для фінансування основних функцій держави.

Верхня межа — рівень платоспроможності платників податків: оподаткування не може перевищувати допустиму межу, оскільки слідством цього порушення може бути не тільки зниження доходів платників податків і відповідно податкових надходжень, але і їх банкрутство, і припинення податкових надходжень. Недотримання критерію достатності автоматично веде до неефективності податкового регулювання.

Достатність — відповідність податкового навантаження платників податків регіонів рівню їх платоспроможності при формуванні бюджетної системи.

Ефективність — збалансоване співвідношення між витратами платників податків регіонів, держави на сплату і стягнення податків, зборів і отриманими результатами у вигляді доходів платників податків і перспективи подальшого зростання податкової бази за рахунок розвитку економіки регіонів, підвищення добробуту населення.

Ефективність податкового регулювання повинна оцінюватися виходячи зі зростання економіки і поліпшення якості життя в усіх регіонах України. Оцінка ефективності податко-

вого регулювання, повинна здійснюватися за двома параметрами:

результатам реалізації стратегічних завдань соціально-економічного розвитку регіонів,

скороченню величини втрат регіонів і платників податків.

Ми вважаємо, що індикаторами достатності й ефективності податкового регулювання є кількісні і якісні показники, які взаємозв'язані. Оцінку необхідно проводити на основі порівняльного аналізу кількісних і якісних показників.

Кількісні показники оподаткування характеризують достатність, вони підрозділені на дві групи:

1 група — частка сукупності податків і зборів у фінансових ресурсах, що залишаються в розпорядженні підприємств за основними галузями економіки (валова додана вартість за вирахуванням витрат на оплату праці);

Показники повинні бути підрозділені, окрім цього, за категоріями платників податків (організації, фізичні особи, індивідуальні підприємці) у зв'язку з різними системами їх оподаткування. Організації класифікуються за галузями і за розміром (середні й малі підприємства) у зв'язку з галузевими особливостями й особливостями оподаткування малих підприємств і підприємств, що мають філіали і підрозділи.

2 група — стандартні ставки оподаткування по регіонах і індекси податкового потенціалу регіонів, які показують рівні податкового навантаження економіки регіонів і зіставні об'єми податкових потенціалів регіонів з розрахунку на душу населення.

Через об'єктивні причини є істотна різниця в розмірах податкового потенціалу регіонів України. Тому для встановлення диференційованих критеріїв оцінки ефективності по регіонах слід враховувати кількісні характеристики допустимої межі податкового навантаження регіону.

При здійсненні аналізу слід порівнювати одержані кількісні показники достатності (по категоріях платників податків, по регіонах). При плануванні і прогнозуванні розвитку регіонів необхідно враховувати перевищення/пониження регіональних показників зі встановленими середньоукраїнськими кількісними критеріями.

Якісні показники відображають ефективність інструментів податкового регулювання. Якісними показниками податкового регулювання, що виражають здійснення поставлених завдань регіонами, є: тенденції змін валового регіонального продукту, валової доданої вартості, по-

даткових доходів бюджетної системи (бюджетних і позабюджетних фондів), об'ємів виробництва і реалізації товарів (робіт, послуг), чисельності прибуткових і малих підприємств, доходів на душу населення і середньомісячної заробітної платні по галузях економіки. Для зіставності окремі показники по регіонах доцільно використовувати в абсолютних сумах із розрахунку на душу населення, а також у вигляді індексів.

На підвищення/пониження рівня оподаткування населення чутливо реагують наступні показники: співвідношення середніх доходів на душу населення прожиткового мінімуму; співвідношення середньомісячної заробітної платні і прожиткового мінімуму; співвідношення витрат і заощаджень населення, долі витрат населення на сплату податків у загальній сумі витрат.

Якісними показниками податкового регулювання, що характеризують розмір втрат регіонів і платників податків, служать наступні: динаміка об'ємів заборгованості і недоїмок по податках до бюджетів (бюджетні й позабюджетні фонди) всіх рівнів, частки збиткових підприємств за галузями економіки, величини витрат на сплату податків, частки безробітних і населення, що живе за межею бідності по регіонах. Зміни рівня податкового навантаження по регіонах виявляються у зниженні/підвищенні: валового регіонального продукту, об'єму виробництва і реалізації товарів (робіт, послуг). Вплив податків на фінансовий стан підприємств і держави відображають динаміка податкових доходів, чисельність прибуткових і збиткових підприємств, об'єм інвестицій. Фінансові можливості регіонів розкривають: розмір податкового потенціалу, суми податкових надходжень і заборгованості по податках і зборах.

Висновки. Таким чином, у регіонах нерівні можливості у використанні інструментів податкового регулювання соціально-економічного розвитку. Є також різкі відмінності в потенціалах податкових інструментів по регіонах. Внаслідок цього доцільно використовувати як регулюючі податки основні прибуткові податки для компенсації нерівномірності їх податкових баз по регіонах, диференціювати по регіонах на рівні держави інструменти податкового регулювання, а також можливість фонду фінансової підтримки регіонів для скорочення відмінностей в умовах регіонального розвитку. При нестійкості економіки і різкої диференціації регіонів для досягнення ефективності необхідно використовувати ті, що корегують інструменти податкового регулювання.

Критеріями оцінки, інструментів податкового регулювання є достатність і ефективність, які визначаються на основі кількісних і якісних показників. Проведене дослідження дозволило уточнити поняття ефективності інструментів податкового регулювання, як характеристики досконалості цільової дії податкових інструментів на економічну поведінку платників податків, що забезпечує ефективний розподіл ресурсів і збалансоване співвідношення між витратами платників податків (регіонів, держави) на сплату (стягнення) податків, зборів і одержаними результатами у вигляді доходів платників податків та розвитку економіки регіонів і підвищення рівня життя населення.

Література

1. Актуальные проблемы налоговой политики в условиях модернизации экономики: опыт Украины и Беларуси : моногр. / под ред. С. В. Оныш-

ко. — Ирпень : Национальный университет ГНС Украины, 2007. — 396 с.

2. Ткаченко В. А. Удосконалення податкового механізму на основі визначення податкового потенціалу / В. А. Ткаченко, С. В. Каламбет, Ю. А. Кармазин // *Фінанси України*. — 2001. — № 7. — С. 118–123.

3. Тарангул Л. Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) / Л. Л. Тарангул. — Ирпень : Академія ДПС України, 2003. — 286 с.

4. Проблеми розвитку податкової політики та оподаткування : моногр. / за заг. ред. Ю. Б. Іванова. — Х. : Вид-во «Інжек», 2007. — 448 с.

5. Вишнеvский В. П. Налогообложение: теория, проблемы, решения / В. П. Вишнеvский, А. С. Веткин, Е. Н. Вишевская и др. ; под общ. ред. В. П. Вишнеvского. — Донецк : ДонНТУ, ИЭП НАН Украины, 2006. — 504 с.

Надійшла до редакції 28.03.2011 р.