

Д.Б. СОКОЛОВСЬКИЙ, к.е.н., с.н.с.,
 Інститут економіки промисловості НАН України,
 м.Донецьк, Україна,
dmy.falko@gmail.com,

МОДЕЛЮВАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ПОДАТКОВИХ ПІЛЬГ: ПРОБЛЕМА НАКЛАДУ

Статтю присвячено дослідженню накладу внаслідок впровадження податкових пільг. Методологічну базу дослідження склали методи економіко-математичного моделювання, зокрема, оптимізаційні та теоретико-ігрові. Запропоновано класифікацію видів накладу, що є узагальненням відомих класифікацій і дозволяє не розділяти витрати на прямі й опосередковані. Встановлено, що викривлення в економіці внаслідок впровадження неефективного пільгового режиму інвестування можуть призвести до формування стану ринкової неспроможності. Застосування розроблених економіко-математичних моделей у практичних умовах дозволить більш обґрунтовано здійснювати політику впровадження пільгового оподаткування.

Ключові слова: податкові пільги, режим оподаткування, наклад, поведінка інвесторів, економіко-математичне моделювання

Статья посвящена исследованию издержек вследствие введения налоговых льгот. Методологическую базу исследования составили методы экономико-математического моделирования, в частности, оптимизационные и теоретико-игровые. Предложено классификацию видов издержек, являющуюся обобщением известных классификаций и позволяющую не разделять затраты на прямые и косвенные. Установлено, что искажения в экономике вследствие введения неэффективного льготного режима инвестирования, могут привести к формированию состояния рыночной несостоятельности. Применение разработанных экономико-математических моделей в практических условиях позволит более обоснованно проводить политику введения льготного налогообложения.

Ключевые слова: налоговые льготы, режим налогообложения, издержки, поведение инвесторов, экономико-математическое моделирование

D. B. Sokolovskiy

Modeling of provision of tax incentives: costs issue

Government provides tax incentives in order to restructure the investment structure of industry, sector or region by attracting investment into those sectors. But the mechanism of preferential tax regimes is not clearly understood; this determines the ambiguity and weak forecasting of its results.

So the aim of given article is to investigate the

costs, induced by provision of tax benefits, by unifying the classification of such costs, and also by formalizing the interactions between investors, conditioned by state tax policy.

In light of article's aim, the methodological framework of investigation comprises the methods of economic and mathematical modeling, particularly, the optimization methods and game theory tools.

As a result we proposed the classification of types of costs, induced by provision of tax incentives in certain industry or region; this classification, being the aggregation of existing ones, allows do not separate direct and indirect costs.

Analysis of economic and mathematical models, describing the investors' behavior in certain tax regimes, revealed some similarity of system of interaction between government and investors (arising in the process of taxation) to variety of others economic systems.

Economic distortions conditioned by ineffective investment tax regime, instead of improvement of investment climate, could lead to market failures, particularly, to absence of provision of social benefits, caused by adverse selection, existence of «free-riders» etc.

We defined the directions of future research in this area, particularly, the more detailed classification of costs; revealing the fundamental principles of its structure; approval of proposed models using the statistical data and further econometrical analysis; development of methodological approaches in order to incorporate the system of interaction between government and investors (arising in the process of taxation) into the system of total interaction of economic agents.

The approval of developed economic and mathematical models will allow achieving the more feasible political decisions, concerning the provision of tax concessions, by reducing the discretionary tax incentives.

Key words: tax incentives, tax regime, costs, investors' behavior, economic and mathematical modeling

Податкові пільги є засобом залучення інвестицій урядом у привілейовані економічні галузі, сектори чи території господарювання або ж переформатування їх інвестиційної

© Д.Б. Соколовський, 2014

структури. Проте механізм спрацювання пільгових режимів до кінця не вивчено, що призводить до неоднозначності та слабої прогнозованості його результатів: одні країни отримують прибутки й інші вигоди від зростання інвестицій, тоді як інші зазнають невдачі та збитків внаслідок зменшення податкових надходжень або приходу малоефективних інвесторів. Бюджетування податкових витрат низкою азійських і африканських країн дозволило з'ясувати, що понад третину зниклих податкових доходів «загубилося» саме у вигляді податкових пільг.

Тому актуальним завданням є дослідження накладу, що його спричиняє впровадження податкових пільг.

Наклад податкових пільг і напрямки його скорочення досліджено у працях таких закордонних науковців, як R. Bird, D. Bondolino, R. T. Greenbaum, A. Easson, E. M. Zolt, J. R. Hines Jr., S. James, A. Klemm, J. P. Morriset & N. Pirnia, H. H. Zee et al. [1-8]. Серед російських і вітчизняних науковців, що займаються подібною проблематикою, можна відзначити дослідження В. Вишневського, Ю. Іванова, І. Майбурова, Т. Малініної, Д. Серебрянського, А. Соколовської, Л. Тарангул, В. Тарашенко [9-16].

Проте, визначення впливу податкових пільг є непростим завданням навіть для ринків розвинутих країн, не кажучи вже про куди менш досконалі ринки країн, що розвиваються [17]. Задля його розв'язання побудовано низку класифікацій видів накладу внаслідок впровадження податкових пільг. Зокрема, тут можна відзначити класифікації МВФ, Світового банку й окремих науковців. Проте, наразі не має формальної моделі поведінки економічної системи в умовах застосування звичайного чи пільгового податкового режиму не в останню чергу внаслідок розпорошеності пропонованих класифікацій.

Тому метою пропонованої статті є уніфікація класифікацій видів накладу внаслідок впровадження податкових пільг і модельна формалізація стосунків інвесторів, залежно від тієї чи іншої податкової політики уряду.

Визначатимемо податкові пільги як будь-яке відхилення від чинної податкової системи, що застосовується до тих чи інших видів інвестицій із метою скорочення податкових обов'язків інвестора.

Наклад, пов'язаний із податковими пільгами, можна розділити на прямий і опосередкований, оскільки наклад використання податкових пільг не вичерпується негайними втра-

тами доход. До прямого накладу фахівці Світового банку відносять:

- ✓ наклад, пов'язаний з утратою доходів (revenue costs);
- ✓ наклад розміщення ресурсів (resource allocation costs);
- ✓ наклад правозастосування та дотримання законодавства (enforcement and compliance costs), а також
- ✓ наклад, пов'язаний із корупцією та відсутністю відкритості (corruption and lack of transparency [18]).

Щодо опосередкованого накладу від використання податкових пільг, то ВБ пропонує таку класифікацію видів опосередкованого накладу впровадження податкових пільг:

- ✓ викривлення, спричинені стимулюванням нових інвестицій, що негативно позначаються на наявних вкладеннях;
- ✓ час і кошти, витрачені інвесторами при лобюванні своїх інтересів, пов'язаних із податковими пільгами;
- ✓ втрати доходу внаслідок незаконної діяльності, такої як фальсифікація інформації інвестором задля отримання пільги;
- ✓ додатковий наклад для органів влади, відповідальних за адміністрування податкових пільг.

Зі свого боку фахівці МВФ пропонують дещо іншу класифікацію його видів [6]:

- ✓ викривлення в економіці як результат пільгового режиму для інвестування;
- ✓ адміністративний наклад від упровадження та запобігання незаконному використанню пільг;
- ✓ соціальний наклад гонитви за рентою (rent-seeking behavior), зокрема, можливе зростання рівня корупції та опосередковані втрати, спричинені впливом податків на інвестиції, що з'явилися внаслідок винятково впровадження податкових пільг, витіснивши інші інвестиції, які оподатковуються за вищою податковою ставкою.

Наклад, пов'язаний з утратою доходу. Для розгляду цього питання важливим є поняття «додатковості» інвестицій. Цілковито додатковими (взаємозамінними) інвестиції є у двох випадках: інвестиції цілком конкурентоспроможні в секторі економіки, в іншому секторі можуть забезпечити більшу норму доходності (с урахуванням ризику), при цьому різниця у прибутку досить невелика, щоби податкові пільги «перекрили» переваги місця розташування; конкурентоспроможними інвестиції стають саме внаслідок впровадження пода-

ткових пільг.

Наклад, розміщення ресурсів. Не цілком ефективна пільгова політика може призвести до нерівномірного розподілу ресурсів, коли одні види діяльності отримують надлишок інвестицій, а інші – їх не дораховуються.

Наклад правозастосування та дотримання законодавства пов'язано з первинним наданням пільги, контролем за дотриманням законодавства з боку податкових органів) і встановленням нових пільгових норм. Так само сюди доцільно віднести наклад платника податків, пов'язаний із дотриманням установлених норм. Очевидно, що величина накладу правозастосування та дотримання законодавства прямо залежить від складності пільгового режиму оподаткування.

Наклад, пов'язаний із непрозорістю та корупцією. Досить очевидним є причинно-наслідковий ланцюжок: ступінь суб'єктивності при управлінні наданням пільг («ручний режим») – непрозорість правил отримання пільг – збільшення можливостей у чиновників для корупції. Тобто, постає проблема мінімізації накладу шляхом прийняття рішення, чи доцільно витратитися на розробку якісних норм пільгових режимів задля запобігання корупції, чи сплачувати корупційний наклад [3, 8]. Очевидно, що зі стратегічного погляду якісне антикорупційне законодавство є більш вигідним, принаймні, тому, що принципово воно розробляється єдиний раз, а потім лише вдосконалюється (тобто, й основні витрати є однократними), тоді як за його відсутності корупційні витрати здійснюються постійно. Причиною же вибору на користь корупції, крім персонального інтересу державних чиновників (одна з відмов держави), є локальна економічна вигода (одноразовий корупційний наклад є меншим за наклад, спричинений розробкою антикорупційних норм), а також непевність щодо якості таких норм (тобто, небезпека, що розроблені норми не зможуть ефективно протидіяти корупції і, крім витрат на їх розробку, так само доведеться сплачувати корупційний наклад).

Тут доречним є використання моделі, в яку закладено порівняння накладу на розробку законодавчих норм і корупційного накладу в миттєвому й еволюційному розрізі. За своєю сутністю така модель має певно схожість із моделлю альтернативи фінансування виробництва чи оновлення фондів.

Припущення стосовно поведінки контрагентів. Усі оцінки рівня доходу ґрунтуються на сукупності припущень стосовно поведінки

платника податків у відповідь на зміни податкового законодавства. Ефективність пільгового оподаткування визначається на підставі розрахунку величини приросту інвестицій внаслідок використання податкової пільги та вигід і витрат, пов'язаних із залученням таких інвестицій.

Це потребує прийняття припущень щодо таких елементів:

- ✓ величині інвестицій, які було би здійснено в умовах відсутності пільгового податкового режиму;
- ✓ розміру вимивання податкової бази в результаті неналежного користування пільгою платниками податків або переміщення доходу в низькоподаткові галузі, регіони чи юрисдикції;
- ✓ податкового доходу, отриманого від діяльності користувача податкової пільги після закінчення її дії або від діяльності, що забезпечує інші податкові доходи.

Викривлення, спричинені неналежним стимулюванням нових інвестицій. Метою податкових пільг є стимулювання притоку нових або збільшення обсягу чинних інвестицій. Проте залучення нових інвесторів може ущемити інтереси наявних, тоді як збільшення обсягів наявних інвестицій також може приносити значні вигоди. При цьому нехтування інтересами наявних інвесторів може відлякати потенційних нових. Поза тим, надмірні податкові пільги можуть призвести до вимивання податкової бази внаслідок збільшення навантаження на дохід наявних інвесторів. Реакцією на такий тиск може бути ухилення від сплати податків шляхом удавання із себе нового інвестора задля використання пільгового режиму.

Наклад отримання податкових пільг виникає, переважно, при їх призначенні в «ручному режимі», коли інвестору, аби отримати можливість скористатися пільгою, доводиться пройти процес спеціального затвердження, витративши на нього багато зайвого часу і коштів. Поза тим, вартість пільг за умови нечітких, суб'єктивних і непрозорих критеріїв відбору їх отримувачів чиновниками, стимулює хабарництво та корупцію.

Також важливо зазначити, що податкові пільги мають особливу політичну привабливість, бо, зазвичай, наклад їх застосування невідомий, втручання з боку законодавчої влади обмежено, втрати доходу розсіяно в довготривалому періоді, тоді як політичні вигоди, надто за «ручного» (discretionary) надання пільг, конкретні, негайні та сприяють корупції, від якої залежить політична стабільність і особисте

збагачення. Тому причиною «ручного» розподілу пільг також є і політичне лобювання – явище з економічного погляду геть негативне. Здійснення тиску на уряд політиками та бізнесменами з метою поширення на пов'язані з ними, але не охоплені пільгами галузі та регіони, пільгових програм і ліберальніше поставитися до критеріїв відбору претендентів часто призводить до швидкого поширення пільг, які перестають бути «точковими» і поступово охоплюють чи не всі сегменти економіки. В результаті в економічній системі просто зменшується податковий тиск, не приносячи при цьому жодної економічної користі, а отже – збільшуючи податковий наклад. Лобістська діяльність призводить до втрати економічної ефективності ще і тому, що інвестори використовують ресурси для збільшення власної прибутковості за допомоги політичного впливу, а не шляхом зростання продуктивності та якості продукції [2, 4, 8].

Для протидії подібному механізму відбір інвестиційних проектів слід максимально де персоналізувати і призначати пільги винятково на підставі відповідності проектів умовам податкового й іншого законодавства.

Наклад, пов'язаний зі втратою доходу внаслідок використання пільг. James [5] описує ситуацію, коли інвестори задля зменшення податкової ставки, удавали із себе пільговиків, привносячи в систему відносин наклад опортуністичної поведінки. Також проблема для податкових органів може виникнути внаслідок реформування функціонуючих у звичайному режимі компаній задля отримання пільг. Зокрема, податкові канікули часто стимулюють компанії до реорганізації їх діяльності з метою подовжити період отримання пільг. Такий засіб суперечить меті залучення нових інвестицій і збільшує ризик вимивання податкової бази.

Наклад адміністрування пільг. Будь-яка податкова пільга потребує постійного контролю з метою запобігання зловживань. Внаслідок цього вона є додатковим навантаженням для податкових органів. Надмірне використання пільг ускладнює адміністрування, полегшує ухилення та сприяє корупції [1]. Певні пільги можуть потребувати застосування різних правил до різних платників податків, що суттєво ускладнює систему.

Також пільги потребують витрат часу і коштів з боку інвестора, пов'язаних із дотриманням графіку й умов перевірок. Відомі випадки, коли високий опосередкований наклад отримання податкових пільг змушував інвес-

торів відмовлятися від них [19].

Економічний наклад податкового регулювання. Сюди відноситься наклад, пов'язаний із покриттям бюджетних витрат, що виникли внаслідок пільги. Зазвичай вони бувають трьох видів:

✓ скорочення урядових витрат на освіту, охорону здоров'я, шляхи, комунальну сферу, соціальну безпеку й інші колективні блага;

✓ зростання податкового тягаря за рахунок збільшення податкових зборів (розширення податкової бази, зростання ставок податків) у інших секторах економіки, що може повільнити зростання в цих секторах;

✓ звернення до інших джерел фінансування, напр., компенсація втраченого доходу за рахунок внутрішніх і зовнішніх запозичень.

Порівнюючи списки видів прямого й опосередкованого накладу, можна спостерігати численні перетини.

Так, наслідки викривлень, спричинених пріоритетним стимулюванням нових інвестицій, є досить подібними до накладу розміщення ресурсів. Справді, залучення нових інвесторів може ущемити інтереси наявних, тоді як збільшення обсягів наявних інвестицій також може приносити значні вигоди. При цьому нехтування інтересами наявних інвесторів може відлякати потенційних нових. Поза тим, надмірні податкові пільги можуть призвести до вимивання податкової бази внаслідок збільшення навантаження на дохід наявних інвесторів. Реакцією на такий тиск може бути ухилення від сплати податків шляхом удавання із себе нового інвестора задля використання пільгового режиму. Водночас, не надто ефективна пільгова політика може призвести до нерівномірного розподілу ресурсів, коли одні види діяльності отримують надлишок інвестицій, а інші – їх не дораховуються, що цілком імовірно спричинить викривлення при розміщенні інвестицій.

Прямий наклад правозастосування та дотримання законодавства, очевидно, є досить подібним до пари опосередкованих накладів: витрат внаслідок незаконної діяльності інвесторів і додаткових витрат органів влади, відповідальних за адміністрування податкових пільг.

Також, згідно їх окресленню, мало відрізняються одне від одного прямий наклад, пов'язаний із непрозорістю та корупцією, й опосередкований наклад унаслідок лобювання інтересів окремих інвесторів, що обидва ґрунтуються на фундаменті «ручного» розподілу пільг і «непрозорій» системі їх призначення.

На цій підставі можна запропонувати

об'єднану класифікацію видів накладу від впровадження податкових пільг без поділу їх на види прямого й опосередкованого накладу:

- ✓ наклад, пов'язаний з утратою доходів;
- ✓ наклад правозастосування та дотримання законодавства у двох варіантах: для інвесторів і для адмініструючих та контролюючих органів;
- ✓ наклад, пов'язаний із лобіюванням, корупцією та відсутністю відкритості;
- ✓ наклад розміщення ресурсів, спричинений викривленнями в економіці внаслідок впровадження неефективного пільгового режиму інвестування.

Проте, навіть при виконанні перелічених вимог кількісно оцінити чисті втрати доходу від використання пільг доволі складно, надто для останнього варіанту.

Для кількісної оцінки накладу, пов'язаного з утратою доходів, пропонується використання наведеної нижче моделі. Мал. 1 демонструє ситуацію, коли уряд прагне збільшити надходження в бюджет (або переслідує якісь інші цілі) шляхом розширення бази оподаткування, стимулюючи залучення у галузь нових інвесторів зменшенням податкового тиску.

Визначимо величину податкових надходжень у випадку звичайного податку τ і при його зменшенні до $\tau - \Delta\tau$. Згідно графіків на мал. 1 дохід після оподаткування звичайним податком τ більше за рівень простого відтворення ($y(x)(1 - \tau) \geq y_0$) отримують інвестори, що потрапляють у відтинки $[0; x]$, при цьому величина сплачуваного кожним із них податку дорівнює $y(x)\tau$ (нижня крива). За пільгового режиму оподаткування $\tau - \Delta\tau$ кількість інвесторів, доходи яких після оподаткування перевищують рівень простого відтворення, збільшу-

$$G(\tau) < G(\tau - \Delta\tau) \Leftrightarrow \int_0^{y^{-1}\left(\frac{y_0}{1-\tau}\right)} y(x) dx < \frac{\tau - \Delta\tau}{\tau} \cdot \int_0^{y^{-1}\left(\frac{y_0}{1-\tau+\Delta\tau}\right)} y(x) dx;$$

$$\left(1 + \frac{\Delta\tau}{\tau}\right) \cdot \int_0^{y^{-1}\left(\frac{y_0}{1-\tau+\Delta\tau}\right)} y(x) dx < \int_0^{y^{-1}\left(\frac{y_0}{1-\tau}\right)} y(x) dx \quad (3)$$

Навпаки, за

$$\left(1 + \frac{\Delta\tau}{\tau}\right) \cdot \int_0^{y^{-1}\left(\frac{y_0}{1-\tau+\Delta\tau}\right)} y(x) dx > \int_0^{y^{-1}\left(\frac{y_0}{1-\tau}\right)} y(x) dx$$

ється (відтинки $[0; x + \Delta x]$), проте величина сплачуваного податку зменшується до $y(x)(\tau - \Delta\tau)$. Отже маємо різноспрямовану динаміку двох множників, утворюючих загальний обсяг податкових сплат. Тому чи призведе впровадження пільгового режиму до збільшення доходів залежить від конкретних значень зазначених величин. Графічно на мал. 1 – податкові збори у режимі звичайного оподаткування складають сумарну площину секторів А та В, а в режимі пільгового оподаткування – секторів В та С. Сектор В є спільним для обох режимів, тож збільшення доходності від пільгового режиму порівняно зі звичайним означає більшу площину сектора С порівняно із сектором А.

Формально це можна записати таким чином. Податкові збори у звичайному режимі становитимуть

$$G(\tau) = \tau \int_0^{y^{-1}\left(\frac{y_0}{1-\tau}\right)} y(x) dx, \quad (1)$$

у пільговому –

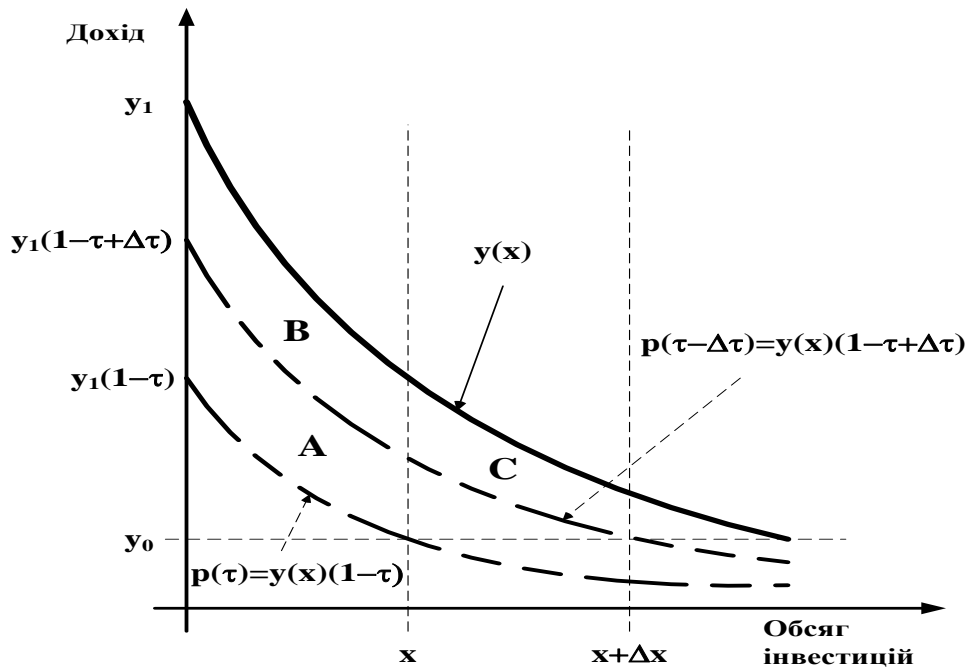
$$G(\tau - \Delta\tau) = (\tau - \Delta\tau) \int_0^{y^{-1}\left(\frac{y_0}{1-\tau+\Delta\tau}\right)} y(x) dx, \quad (2)$$

де y_0 – рівень простого відтворення;

$y(x)$ – продуктивність інвестицій в економіку, впорядкована за спаданням; y^{-1} – функція, зворотна до y .

Щоби розширення бази оподаткування призвело до збільшення податкових надходжень, потрібне задоволення умови $G(\tau) < G(\tau - \Delta\tau)$, тобто виконання:

навіть розширення бази оподаткування не компенсує зменшення податкового навантаження і призведе до недобору бюджетних доходів.



Мал. 1. Обсяг податкових надходжень і величина бази оподаткування у випадку звичайної та пільгової ставки податку

Для ілюстрації наведемо випадок рівномірного розподілу інвесторів за їх продуктивністю ($y = kx$):

$$G(\tau) = \frac{\tau}{2k} \left(y_1^2 (1-\tau) - y_0^2 \frac{1}{1-\tau} \right);$$

$$G(\tau - \Delta\tau) = \frac{\tau - \Delta\tau}{2k} \left(y_1^2 (1-\tau + \Delta\tau) - y_0^2 \frac{1}{1-\tau + \Delta\tau} \right).$$

де y_1 – максимальний (у галузі, регіоні) рівень прибутковості на одиницю вкладень.

Впровадження пільгового режиму спричинить збільшення податкових надходжень лише за умови виконання

$$\frac{y_0^2}{y_1^2} > (1-\tau)(1-\tau + \Delta\tau)(1-2\tau + \Delta\tau)$$

Два наступні види накладу: наклад правозастосування та дотримання законодавства для інвесторів і для адмініструючих та контролюючих органів, а також наклад, пов’язаний із лобіюванням, корупцією та відсутністю відкритості, може бути описано в рамках ігрової моделі, детально розглянутої, напр., в [20]. Ця модель належить до класичного типу, що описує взаємовідносини кшталту «принципал – агент». Можна, навіть, казати про її звуження – модель tax evasion, де замість евентуального ухилення від сплати податків агент сплачує податки за пільговим режимом. При цьому опортунізм інвестора (агента) полягає:

✓ в одному випадку – в намаганні сплачувати податки за пільговим режимом, не маючи на це законних підстав, у другому – в підтасовці документів на право отримати пільги;

✓ опортунізм контрольних органів уряду (принципала): в одному випадку – в накладенні санкцій на сумлінних інвесторів, у другому – в наданні пільг не тим інвесторам, що насправді на них заслуговують.

$$\Gamma = (SA, SP, (G, H)(SA \times SP));$$

$$(G, H) = \left(\begin{array}{cc} \left\{ \begin{array}{l} (\tau - \Delta\tau)R; \\ R - v - (\tau - \Delta\tau)R \end{array} \right\} & \left\{ \begin{array}{l} \tau R; \\ (1-\tau)R - \mu \end{array} \right\} \\ \left\{ \begin{array}{l} (\tau + (p(v, \pi)(1+\gamma) - 1)\Delta\tau)R - \pi; \\ ((1-\tau - (p(v, \pi)(1+\gamma) - 1)\Delta\tau))R - v \end{array} \right\} & \left\{ \begin{array}{l} (\tau + q(\mu, \pi)(1+\gamma)\Delta\tau)R - \pi; \\ (1-\tau - q(\mu, \pi)(1+\gamma)\Delta\tau)R - \mu \end{array} \right\} \end{array} \right), \quad (4)$$

де R – продуктивність інвестора;

τ – звичайне податкове навантаження;

$\Delta\tau$ – пільгова податкова знижка;

p, q – частоти виявлення, відповідно, фактичного та фіктивного опортунізму інвестора;

π, ν, μ – ресурси, відповідно, на контроль діяльності інвестора, на маскування інвестором власного опортунізму і на підтримання ним прозорості своєї діяльності;

γ – штрафний коефіцієнт за опортунізм інвестора.

Наклад розміщення ресурсів, спричинений викривленнями в економіці внаслідок впровадження неефективного пільгового режиму інвестування, найменше піддається безпосередній кількісній оцінці – не дарма саме цей тип відноситься різними класифікаціями до опосередкованих витрат. Втім, більш доцільно в цьому випадку моделювати ситуацію із прицілом не на кількісне вимірювання, а на виявлення фундаментальних чинників і стратегічне оцінювання еволюції взаємовідносин. Причиною впровадження неефективних пільг можуть бути відмови уряду, а викривлення проявитися у формі ринкової неспроможності, зокрема, відсутності виробництва потрібних благ, утвореної внаслідок зворотного відбору, наявності «безбілетників» чи інших чинників market failure.

Рациональною причиною впровадження пільгового режиму для певних секторів, галузі економіки чи територій є запобігання ринковим відмовам. Проте, очевидно, що впровадження пільг призводить до погіршення узагальненої ефективності інвестиційної картини економічної системи, оскільки наявні (тобто, дохідні) за не пільгового режиму інвестиції доповнюються такими, що є дохідними лише в умовах пільгового режиму та збитковими – за відсутності пільг, а отже – апріорі менш ефективними за чинні. У цій ситуації можливе виникнення таких потенційно неефективних з економічного погляду станів.

1. Зменшення податку попри розширення бази оподаткування, задля якої воно і запроваджувалося, може призвести не до збільшення, а до зменшення зборів. У зв'язку з цим у подальшому може бути здійснено спробу ще більш розширити податкову базу з допомогою надання додаткових пільг (іще більш знизити податки), що призведе до ще більшому падінню зборів. Це може сприяти прийняттю рішення про відміну пільгового режиму та повернення високих податків, що відтак спричинить справедливую негативну реакцію інвесторів, бо, по-перше, важко буде пояснити їм нестабільність політики уряду; по-друге, інвестори, що

вводили кошти в пільговому режимі, або втрачають їх, або, в кращому випадку, несуть витрати по переміщенню коштів туди-назад.

2. Водночас, навіть за збільшення доходів бюджету внаслідок розширення бази оподаткування, економічний стан пільгової галузі не можна вважати ефективним на підставі таких причин: додаткове інвестування в галузі здійснюється за допомоги залучення порівняно малодоходних інвесторів, що не витримали більш високих (не пільгових) податків, внаслідок чого усереднена продуктивність галузі падає; надто, малопродуктивні інвестиції не виникають «із повітря», а перетікають з інших секторів економіки, що, з одного боку, збільшує продуктивність галузей, що не користуються пільгами, а з іншого – призводить до відтоку з них інвестицій, збільшуючи ризик появи дефіциту, вироблених у них товарів. Але ні те, ні інше не було метою впровадження пільгового режиму в конкретній галузі; рівень простого відтворення передовсім спричиняє наявність постійних виробничих витрат, тому збільшення обсягів виробництва сприяє більшій прибутковості підприємства. Водночас, збільшення обсягів виробництва спричиняє певний ризик невдачі заходу, тоді як послаблення податкового навантаження не стимулює розширення виробництва (яке і без того вже стало прибутковим). У зв'язку з цим інвесторисатисфайзери можуть прийняти рішення не ризикувати і виробництво не розширювати. До того ж слід мати на увазі, що менша прибутковість неофітів може спричинитися більш низької якості їх продукції, тобто в даних умовах якісно, а то і кількісно вже потерпає споживач – виникає ситуація неспроможності ринку.

3. З іншого боку, очевидно, що бесконтрольне збільшення податкового тиску також не є виходом, хоча би тому, що може призвести до уходу інвесторів у «тінь». Потрібна оптимізація податкового навантаження. При цьому можна показати [20], що крива залежності фактичного податкового навантаження від планового (відома як «крива Лафера») може мати понад один локальний максимум, що дозволяє варіювати податкові ставки з метою стимулювання певних галузей і секторів економіки.

Можна зробити такі висновки.

Обираючи політику використання пільг, уряд мусить балансувати між можливими втратами і вигодами від їх застосування. При цьому доцільно враховувати такі чинники:

✓ зростання доходу внаслідок можливо зростання інвестицій;

✓ суспільні блага: як наслідок зростання інвестицій – збільшення кількості робочих місць, додатні екстерналії;

✓ втрати доходу від інвестицій, які було би реалізовано і без надання пільг; економічні викривлення, адміністративні витрати, вимивання податкової бази.

Зменшення податкового тиску в окремих секторах може збільшити капітальні вкладення, відтак призвести до зростання суспільних благ. Водночас це скорочує урядові доходи і призводить до виникнення опосередкованого накладу в економіці. Отже, якщо витрати перевищують вигоди, тобто збільшення комерційного доходу та суспільних благ внаслідок зростання інвестицій менше за втрати доходу від інвестицій, які можна було би реалізувати й у звичайному режимі в сукупності з опосередкованим накладом і впровадженням податкових пільг, політика пільгового оподаткування не буде ефективною.

У свою чергу, викривлення в економіці внаслідок впровадження неефективного пільгового режиму інвестування замість поліпшення інвестиційного клімату можуть призвести до формування стану ринкової неспроможності, зокрема, відсутності виробництва суспільно потрібних благ, утвореного внаслідок зворотного відбору, наявності «безбілетників» чи інших чинників відмов ринку.

З метою збільшення ефективності функціонування пільгових режимів доцільно здійснювати політику, пов'язану зі скороченням накладу, в таких напрямках:

✓ обмежити тривалість пільгових режимів з метою скорочення можливого накладу неефективних чи недостатньо добре спланованих програм шляхом використання чітко зафіксованого в чинному законодавстві спеціального положення стосовно завершення надання послуг («*sunset*» provision);

✓ зобов'язати всіх отримувачів пільг надавати інформацію відповідним інвестиційним агентствам, а також установити відповідальність органів влади за контроль і розробку податкових норм, пов'язаних із використанням пільг;

✓ вимагати проведення оцінки за вигодами та втратами певного пільгового режиму з визначенням часового графіку та відповідальних за проведення оцінки.

Державне регулювання мусить спрямовуватись на мінімізацію можливостей отримання ренти внаслідок надання податкових пільг. Для цього слід дотримуватись таких

правил:

✓ пільги мусять надаватися автоматично на чітких засадах, передбачених законом, а не шляхом спеціального дозволу чи сертифікації від інвестиційних агентств, міністерства економіки чи інших органів влади;

✓ поза тим це забезпечує швидке прийняття рішень, що важливо для залучення й утримання інвестицій;

✓ податкові пільги мусять бути частиною податкового законодавства;

✓ окремі податкові пільги можуть надаватися шляхом індивідуальних угод з інвесторами, проте, якщо відповідні застереження не можна внести у податкове законодавство, їх, щонайменше, слід у ньому продублювати з метою адміністрування цих пільг податковими органами задля запобігання їх незаконному використанню;

✓ пільги потребують адекватних механізмів моніторингу та контролю; для цього інвесторам як попередню умову отримання пільги слід зобов'язати регулярно надавати декларації та вести податковий облік, тобто податкові пільги не повинні бути виправданням недотримання вимог податкових органів.

Отже, в статті запропоновано класифікацію видів економічного накладу від впровадження податкових пільг у певній галузі чи на території, що являє собою узагальнення відомих класифікацій і дозволяє не розділяти витрати на прямі й опосередковані.

Наведено перелік економіко-математичних моделей для окреслення поведінки економічних агентів в умовах тих чи інших податкових режимів, які свідчать про певну подібність закономірностей поведінки системи взаємин із приводу податків і низки інших економічних систем. Це дозволяє обґрунтовано здійснювати розробку загальних принципів взаємодії в системах зазначеного типу.

Уявляється, що уніфікована класифікація видів накладу впровадження пільгового режиму оподаткування дозволить так само більш універсально підходити до розробки заходів запобігання та зменшення зазначеного накладу, заощаджуючи час, сили і кошти розробників і підвищуючи якість таких заходів.

Застосування розроблених економіко-математичних моделей у практичних умовах надасть змогу більш обґрунтовано здійснювати політику впровадження пільгового оподаткування, зменшивши частку рішень, що приймаються навмання й у «ручному» режимі.

Напрямами подальших розвідок можуть

являтися:

✓ по-перше, більш ґрунтовний і глибокий опис наведеної класифікації, виявлення й окреслення фундаментальних принципів її побудови;

✓ по-друге, апробація пропонованих моделей на конкретних статистичних даних із подальшим проведенням економетричного аналізу;

✓ по-третє, розробка методологічних підходів вбудови системи взаємодії агентів стосовно податкового режиму в систему загальної взаємодії економічних агентів.

Література

1. Bird R. Tax Challenges Facing Developing Countries / R. Bird // Working Paper №9. – Institute for International Business, 2008. – 34 p.
2. Bondolino D. Do Local Tax Incentives Affect Economic Growth? What Mean Impacts Miss in the Analysis of Enterprise Zone Policies / D. Bondolino, R. T. Greenbaum // Regional Science and Urban Economics. – 2007. – №37. – P. 121-136.
3. Easson A. Tax incentives / A. Easson, E. M. Zolt // World Bank Institute, 2002. – 36 p.
4. Hines J. R. Jr. Lessons from Behavioral Responses to International Taxation / J. R. Hines Jr. // National Tax Journal. – Vol. 52. – №2 (June 1999). – P. 305-322.
5. James S. Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications / S. James // Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group. – Dec. 2009. – 50 p.
6. Klemm A. Causes, Benefits, and Risks of Business Tax Incentives / A. Klemm // IMF Working Paper №WP/09/21. – Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2009. – 28 p.
7. Morriset J. P. How Tax Policy and Incentives Affect Foreign Direct Investment: A Review / J. P. Morriset, N. Pirnia. – 1999. – World Bank Policy Research Working Paper № 2509. – 30 p.
8. Zee H. H. Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries / H. H. Zee, J. G. Stotsky, E. Ley // World Development. – 2002. – Vol. 30(9). – P. 1497-1516.
9. Налогообложение: теории, проблемы, решения / В. П. Вишневский, А. С. Веткин, Е. Н. Вишневская и др.; под общ. ред. В. П. Вишневого. – Донецк: ДонНТУ, ИЭП НАН Украины, 2006. – 504 с.
10. Налогообложение: проблемы науки и практики-2009 / Г. А. Агарков, И. В. Алексеев, С. В. Барулин и др.; под ред. Ю. Б. Иванова. – Харьков: ФЛП Либушкина; ИД «ИНЖЭК», 2009. – 296 с.
11. Майбуров И. А. Проблема идентификации и оценки податковых расходов: методологический подход к решению / И. А. Майбуров // Финанси та банківська справа. Проблеми економіки. – 2012. – №4. – С. 187-193.
12. Малинина Т. А. Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика / Т. А. Малинина. – М.: Ин-т Гайдара, 2010. – 212 с.
13. Серебрянский Д. М. До питання запровадження інвестиційної податкової знижки в Україні / Д. М. Серебрянський, Г. С. Мельничук // Финанси України. – 2012. – №3. – С. 45-59
14. Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду / А. М. Соколовська, Т. І. Єфименко, І. О. Луніна та ін. – К.: НДФІ, 2006. – 320 с.
15. Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України: монографія; за заг. ред. Л. Л. Тарангул. – Ірпінь, Нац. ун-т ДПС України. – 2012. – 515 с.
16. Тарашенко В. А. Податкові пільги: теоретичні аспекти / В. А. Тарашенко // Наукові праці НДФІ. – 2009. – №1 (46). – С. 19-26.
17. Lipsey R. G. The General Theory of Second Best / R. G. Lipsey, K. Lancaster // The Review of Economic Studies. – 1956-1957. – Vol. 24. – №1. – P. 11-32.
18. Wells L. T. Using Tax Incentives to Compete for Foreign Investment. Are they Worth the Costs? / L. T. Wells, N. J. Allen, J. Morisset, N. Pirnia // Foreign Investment Advisory Service. – World Bank, 2001. – 126 p.
19. Rao P. S. Productivity Issues in Canada / P. S. Rao, A. Sharpe. – University of Calgary Press, 2002. – 884 p.
20. Соколовський Д. Б. Умови виникнення несприятливого відбору ex post у процесі еволюції взаємин в ігровій моделі «принципал – агент» / Д. Б. Соколовський // Формування ринкової економіки в Україні: Зб. наук. праць. – Львів. – ЛНУ ім. І. Франка. – 2010. – Вип. 22. – С. 274-278.

Статья поступила в редакцию 12.01.2014