



БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВІ ІНСТРУМЕНТИ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНО СПРЯМОВАНИМ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ ЕКОНОМІКИ

Вікторія БОРОНОС



Костянтин САВЧЕНКО

Висвітлено підходи до удосконалення бюджетних та податкових інструментів механізму управління інноваційним розвитком економіки з урахуванням екологічних факторів. Зосереджено увагу на недоліках існуючої моделі бюджетного фінансування видатків на інноваційний розвиток в Україні. Проаналізовано вплив податкових інструментів стимулювання екологічно орієнтованого інноваційного оновлення виробництва. Запропоновано шляхи до удосконалення бюджетно-податкових інструментів механізму управління екологічно спрямованим інноваційним розвитком економіки.

The approaches to the improvement of budgetary and taxes instruments of management innovative development of economy taking into account ecological factors are explored. Attention is concentrated on the lacks of existent model of the budgetary financing of charges on innovative development in Ukraine. Influence on an income and profitability of production of instruments of taxes of stimulation of the ecologically oriented innovative update of enterprise is analysed. Conclusions are done in relation to possibilities of application of those or other instruments of budgetary-taxes of management.

Системна еколого-економічна криза, що є характерною як для світової економіки, так і для економіки України, спричинена насамперед екстенсивним індустріальним типом виробництва і досягнення ними критичних меж свого зростання.

Подальший розвиток економіки з урахуванням екологічних обмежень має здійснюватися виключно на основі фундаментальних механізмів розвитку відкритих

стаціонарних систем. Для економічної системи таким внутрішньо притаманним механізмом розвитку є постійні технологічні зрушення на основі застосування інновацій.

Виходячи з непередбачуваності процесів, що опосередковують інноваційний розвиток економіки, та враховуючи необхідність задоволення екологічного імперативу, виникає потреба в системному цілеспрямованому управлінні таким розвитком. Фінансовий

механізм управління, що є уособленням непрямого регулювання економіки, покликаний саме за допомогою ринкових інструментів стимулювати економічні суб'єкти до застосування інновацій.

Таким чином, актуальність дослідження визначається необхідністю удосконалення наявного фінансового механізму управління розвитком економіки в напрямку забезпечення еколого-інноваційного характеру такого розвитку.

Питанням інноваційного розвитку економіки присвячена значна кількість фундаментальних досліджень. Насамперед це праці С. Глазьєва, Г. Доброва, М. Кондратьєва, В. Маєвського, Е. Менсфілда, Б. Санто, Б. Твісса, Д. Фрімена, Й. Шумпетера та ін. Дослідження еколого-економічних аспектів інноваційних процесів і проблем застосування фінансових інструментів управління інноваційним розвитком відображені у працях таких вітчизняних науковців, як В. Александрова, О. Амоша, Ю. Бажал, О. Балацький, В. Геєць, С. Ілляшенко, О. Лапко, Б. Кваснюк, М. Крупка, Б. Маліцький, Л. Мельник, С. Онишко та ін.

Для забезпечення ефективного формування системи екологічно орієнтованого інноваційного розвитку як вихідної умови, так і результату є задоволення екологічно орієнтованих потреб людини. В такому разі дана система і всі процеси, що пов'язані з її функціонуванням, є лише засобом досягнення поставленої кінцевої мети.

Для її досягнення потрібні надійні й ефективні механізми державного управління соціально-економічним розвитком, де центральне місце належить бюджетним інструментам.

Однак значна кількість завдань існуючої бюджетної політики утруднює системне цілеспрямоване управління економікою. Більшість з них стосується певної відповідної специфічної сфери бюджетних відносин, хоча всі вони є вираженням окремих шляхів чи засобів досягнення єдиної мети, тому можуть бути об'єднаними в одну ціль.

Проте бюджетному механізму властива і своя специфіка. У загальному вигляді бюджетний механізм може бути охарактеризований як комплекс спеціально розроблених державою форм організації бюджетних відносин, а також методів, що забезпечують перерозподіл фінансових ресурсів між різними сферами суспільної діяльності, галузями економіки і регіонами держави на користь задоволення загальнодержавних потреб [1].

Така ситуація, підсилена також значним розпорощенням бюджетних коштів за чисельними напрямками й установами, унеможлиблює концентрацію ресурсів на найперспективніших напрямках науково-технічного та соціально-економічного розвитку. Світова практика засвідчує, що чим більше уваги приділяється державою створенню інноваційного потенціалу, тим більше витрат на НДДКР здійснюється з боку приватного капіталу. При цьому головним об'єктом бюджетного фінансування є фундаментальні дослідження, а комерційного інвестування – прикладні.

В межах єдиної системи управління еколого-інноваційним розвитком економіки виникає необхідність координації науково-технічної та фінансової політики, що дасть змогу здійснювати цілеспрямоване бюджетне фінансування еколого-інноваційного розвитку, отже, ефективніше використовувати наявні фінансові ресурси та інноваційний потенціал країни.

До бюджетного механізму, як способу реалізації бюджетної політики, крім власне прямого бюджетного фінансування належать також інструменти, що вирізняються своїм опосередкованим впливом на еколого-інноваційний розвиток економіки. Передусім це стосується такого інструменту як бюджетний дефіцит або профіцит.

Особливістю оцінки його застосування для стимулювання еколого-інноваційного розвитку є співставлення джерел формування дефіциту чи профіциту бюджету та напрямків його використання. З позицій розвитку бюджетний дефіцит вважається ви-

правданішим, ніж профіцит, оскільки останній, за словами О. Ковалюка [2], передбачає прямі інвестиційні вилучення з економіки.

Проте, така точка зору справедлива лише за умови, коли видатки, що здійснюються за рахунок дефіциту бюджету, мають інвестиційний характер, а обслуговування виникаючого при цьому боргу не створює перешкод для інноваційного розвитку економіки в довгостроковій перспективі. За таких умов бюджетний дефіцит може успішно виконувати стимулюючу роль в управлінні еколого-інноваційним розвитком шляхом збільшення попиту на актуальні інновації.

Зокрема В. Геєць, в підтримку такої точки зору, зазначає, що питання, які стосуються дефіциту бюджету, “замикаються на обов’язковій направленості бюджетних видатків на розвиток, бо інакше надмірне вилучення ресурсів економіки до бюджету буде скорочувати інвестиційні ресурси” [3].

Таким чином, можна припустити, що бюджетний дефіцит є одним із опосередкованих, проте дієвих інструментів фінансового механізму управління еколого-інноваційним розвитком економіки за умови пріоритетності такого розвитку в бюджетній політиці.

І нарешті, ще одним інструментом бюджетного механізму управління еколого-інноваційним розвитком є надання бюджетних субсидій підприємствам та установам, що займаються науковою та інноваційною діяльністю.

В Україні, з огляду на роль державного регулювання економічних процесів, субсидування в широкому розумінні може розглядатися як будь-яке втручання держави в діяльність суб’єктів господарювання, що впливає на розподіл ресурсів.

Дослідники не заперечують, що потрібно переглянути політику прямого субсидування, оскільки результатом останньої в більшості випадків є серйозні викривлення, що перешкоджають необхідним структурним зрушенням в економіці. Особливо важливо уникати таких викривлень в процесі розподілу ресурсів, що опосередковує еколого-

інноваційний розвиток економіки та визначає його ефективність. Для вирішення цього завдання, на нашу думку, передусім необхідно проаналізувати такий інструмент бюджетної політики як субсидії і як він діє в напрямку стимулювання еколого-інноваційного розвитку.

Науковці з Інституту економічного прогнозування НАН України вважають, що до таких інструментів належать не тільки бюджетне фінансування витрат і податкові пільги, а й усі фінансові пільги вибіркової дії, в тому числі й пільгові кредити та надання державних гарантій для отримання кредитів [4]. А. Даниленко дотримується думки, що до субсидій не належать кошти, надані на капітальні вкладення [5].

В окремих випадках вважається доцільним надання тимчасових субсидій для нових виробництв, проте навіть за теоретичного обґрунтування необхідності субсидування, на практиці вони не завжди дають позитивний ефект у плані економічного розвитку, оскільки залишаються антиринковим елементом фінансового механізму.

Можна погодитися з точкою зору, що державна підтримка у вигляді прямого бюджетного фінансування повинна скорочуватися у міру проходження стадій горизонтального інноваційного процесу, але стимулювання, і особливо за допомогою непрямих інструментів фінансового механізму, навпаки, повинно зростати. Причина цьому одна й та ж – зростання комерційного потенціалу на останніх стадіях, і тому тут фінансовий механізм управління повинен забезпечувати швидкий та адекватний перерозподіл ресурсів.

Резюмуючи вищезазначене, слід відмітити, що існуючий модель бюджетний механізм управління інноваційним розвитком економіки не відповідає вимогам принципів та критеріїв фінансового стимулювання еколого-інноваційного розвитку та вимагає відповідного удосконалення. Основними негативними характеристиками такого механізму є орієнтація переважно на прямі методи фінансового впливу на процеси інноваційного розвитку шляхом прямого бюджетного фі-

нансування чи надання субсидій з бюджету конкретним суб'єктам господарювання. Крім того, застосування вказаних бюджетних інструментів має безсистемний та вибірковий характер, причому селективний підхід у фінансовій підтримці базується далеко не на науково обґрунтованих критеріях та показниках, що їх визначають.

Податкові інструменти є найпоширенішими серед непрямих методів стимулювання економічного розвитку в усьому світі, завдячуючи своїм характеристикам: універсальності, безумовності та всеохоплюваності. Виконуючи одночасно фіскальну та регулюючу функції, вказані інструменти забезпечують одну з фундаментальних передумов функціонування категорії фінансів у її практичній реалізації – розподіл та перерозподіл. Саме через це податкові інструменти ефективно діють щодо управління процесами еколого-інноваційного розвитку, оскільки останні обов'язково мають опосередковуватися ефективним перерозподілом ресурсів.

Особливо актуальним є вирішення цього питання саме для України, коли, з одного боку, проголошується інноваційна стратегія розвитку економіки, а з іншого, інноваційні процеси гальмуються недосконалою фінансовою політикою, зокрема податковою. Однак, невіршеними на сьогодні залишаються питання щодо: по-перше, комплексного впливу податкових інструментів на всю систему інноваційного розвитку; по-друге, перерозподільного ефекту оподаткування; по-третє, диференціації оподаткування залежно від технологічної належності виробництва; по-четверте, врахування екологічного імперативу при податковому регулюванні інноваційних процесів.

Досягнення тактичних цілей, як і цілей вищого рівня, залежить від застосування інструментів оподаткування прибутку підприємств. Це твердження обумовлюється тим, що зазначені цілі базуються на вимозі наявності у суб'єкта господарювання, який здійснює інновацію, необхідних ресурсів для цього. Відповідно до наявної ситуації

з фінансуванням інноваційного розвитку в Україні, коли основним джерелом такого фінансування є власні кошти суб'єктів господарювання, вказана вимога трансформується у вимогу наявності достатнього обсягу саме власних фінансових ресурсів, а останні, в свою чергу, визначаються розміром прибутку, що залишається в розпорядженні такого суб'єкта. Прибуток, таким чином, є основним мотиваційним елементом в процесі інноваційного розвитку, а оподаткування прибутку – головним регулятивним важелем фінансового механізму управління.

Прибуток є не лише об'єктом податкової політики, а й має бути основним важелем механізму управління економіки на мікрорівні, оскільки з його допомогою регулюється та сума коштів, яка визначає загальну ефективність діяльності. З огляду на це, податкові інструменти мають виконувати основну стимулюючу роль у фінансовому механізмі управління еколого-інноваційним розвитком економіки.

Таким чином, в контексті удосконалення фінансового механізму управління еколого-інноваційним розвитком економіки основними напрямками щодо податкових інструментів мають бути: по-перше, врахування особливостей саме еколого-інноваційного характеру розвитку при оподаткуванні підприємств взагалі; по-друге, перегляд системи податкових пільг для виробництва, що здійснюють інновації, зокрема.

У разі ефективної реалізації першого напрямку можливий варіант повної відмови від надання податкових преференцій за виключенням інвестиційних, пов'язаних з технічним переоснащенням виробництва на основі впровадження інноваційних технологій.

Відповідно до мети управління еколого-інноваційним розвитком, завдання щодо врахування особливостей такого розвитку в механізмі оподаткування підприємств зводиться до забезпечення безперервних технологічних зрушень на основі появи базисних інновацій та перерозподілу ресурсів на користь технологічних сукупностей, що базуються на таких інноваціях.

Вирішення цього завдання, на нашу думку, має здійснюватися насамперед за допомогою податкового стимулювання якомога ефективнішого використання природних ресурсів через впровадження інноваційних технологій. Таке податкове стимулювання повинне забезпечувати можливість, з одного боку, отримання додаткового прибутку від застосування інновацій, а з іншого – накладення фінансових санкцій за неефективне використання природних ресурсів. Найдієвішою формою реалізації зазначеного завдання щодо удосконалення податкового механізму, на наше переконання, є зміна схеми нарахування податку на прибуток підприємств.

Головною передумовою при цьому є врахування характеру динаміки прибутковості виробництва загалом, а також ефективності витрат ресурсів залежно від тієї чи іншої стадії життєвого циклу технології, що використовується. Тобто, мова йде про встановлення диференційованих ставок оподаткування прибутку підприємств відповідно до критерію технологічної належності конкретного виробництва.

В якості такого критерію пропонується використовувати показник загальної рентабельності виробництва, значення якого визначається технологічним рівнем такого виробництва і, відповідно, змінюється залежно від стадії життєвого циклу технології.

З іншого боку, проста зміна ставки оподаткування прибутку повністю не вирішує поставлене завдання.

Маючи на увазі мету еколого-інноваційного розвитку, необхідно, щоб зміна технологій виробництва мала екологічно спрямований характер. Досягти цього лише прямими адміністративними методами, коли вводяться обмеження на впровадження певних видів техніки та технологій, неможливо. Іншими словами, “податкова система повинна стимулювати структурну перебудову економіки в напрямку зниження її природоємності через ... збільшення масштабів природно-ресурсного оподаткування” [6].

Це питання вимагає застосування відповідних непрямих методів фінансового регулювання, серед яких виокремлюють податкові платежі за використання природного середовища. Проте сьогодні податки, пов’язані з використанням природних ресурсів України, далеко не повною мірою забезпечують потреби ефективного природокористування, особливо у напрямку стимулювання активнішого використання результатів науково-технічного прогресу для зміни принципів природокористування. Для цього потрібно, щоб конкретний природокористувач був фінансово зацікавленим у застосуванні прогресивних екологічних технологій. Досвід свідчить: якщо еколого-інноваційна політика не пов’язана з реальними економічними інтересами підприємств, її вимоги та показники неминуче відходять до розряду другорядних. Штрафи за порушення норм чи епізодично застосовувані адміністративні санкції не можуть суттєво виправити ситуацію, оскільки застосовуються щодо екстремальних відхилень, а не як інструмент регулювання поточної діяльності підприємства.

Однак сьогодні питання екологічно збалансованого економічного розвитку стоїть не стільки в площині зниження забруднення навколишнього середовища, скільки в застосуванні маловитратних технологій виробництва взагалі. Такі технології мають забезпечувати якомога ефективніше споживання ресурсів, у тому числі й природних.

Оскільки інновації, як результат науково-технічного прогресу, потенційно спроможні задовольняти вказані вимоги в ході еколого-інноваційного розвитку, система управління таким розвитком повинна сприяти актуалізації таких потенційних можливостей.

Крім безпосередніх податкових важелів, важливу роль у стимулюванні інноваційного розвитку, як показує світовий досвід, відіграють податкові пільги, що надаються пріоритетним видам діяльності.

Однак їх надають лише підприємствам, що здійснюють інновації і можуть зазнати

збитків, які пов'язані з ризиковим характером їхньої діяльності. Податкові пільги мають надаватися підприємствам, які виконують вимоги держави щодо пріоритетного розвитку промисловості, а саме: мають кращі показники ефективності господарювання; забезпечують високу якість виготовленої продукції.

Якщо говорити про пільги для стимулювання впровадження інновацій, то слід враховувати низку принципових положень.

По-перше, пільги з оподаткування, як об'єктивне явище, за своєю економічною суттю – це система внутрішнього перерозподілу фінансових ресурсів між окремими суб'єктами. Враховуючи те, що фінансові потоки опосередковують процеси перерозподілу всіх інших ресурсів, надзвичайно важливо забезпечити науково обґрунтований підхід до застосування таких пільг.

По-друге, податкова політика в сфері НДДКР є однією з найважливіших складових державної науково-технічної політики, оскільки, відповідно до того, як зростає складність завдань розвитку соціально-економічних систем, одночасно ускладнюється й набір інструментів державного регулювання економіки, що, зокрема, виявляється у посиленні стимулюючої функції податкової системи порівняно з фіскальною функцією.

Хоча система податкових пільг у різних країнах неоднакова, в основному вона охоплює: зменшення прибутку до оподаткування на суму інвестицій в нове обладнання та будівництво і витрат на проведення НДДКР (податковий кредит); перенесення податкових пільг на майбутні періоди для компаній, що здійснюють НДДКР, та не мають податкових зобов'язань у поточному році; віднесення до поточних витрат видатків на окремі види обладнання, що зазвичай використовуються в наукових дослідженнях; створення за рахунок прибутку фондів спеціального призначення, які не оподатковуються; оподаткування прибутку за зниженими ставками (для малих та середніх підприємств); диференційований підхід до оподаткування прибутку; використання механізму прискореної амортизації [2, 7].

По-третє, пільги, аналогічно як і пріоритети, повинні надаватися лише найнижчому рівню ресурсоспоживання серед усіх аналогів. Цим самим одночасно з вказаним раніше критерієм рентабельності виробництва забезпечується також ще один еколого-інноваційний критерій ефективності розвитку – ресурсозбереження, що, на думку багатьох дослідників [8, 9, 10], є загальною характеристикою будь-якої технології.

По-четверте, система податкових пільг, що надаються так званим технологічним паркам для стимулювання інноваційних процесів, повинна мати цілеспрямований характер з орієнтацією на чіткі конкретні результати у формі комерційних ефектів від впровадження інновацій. На сьогодні функціонує економічно необґрунтована розмита схема надання податкових преференцій технологічним паркам, коли пільги надаються незалежно від того, чи мають місце прибутки від запровадження інновацій. Хоча ці пільги надаються з метою забезпечення розвитку підприємств, основним напрямком використання отриманих таким чином коштів є поповнення обігових коштів (близько 85%) і лише 5% спрямовується на технічне переобладнання і поліпшення якості товарів.

Пільгові умови оподаткування за відсутності реальних кроків щодо впровадження технологічних інновацій, спрямованих на зниження ресурсоємності виробництва, в кінцевому результаті призведуть до погіршення фінансового стану підприємств і перекладання фінансування поточних витрат на рахунок державних коштів. Податок не стимулює інвестиції у виробництво у відриві від інших економічних факторів, оскільки інвестиційні процеси обумовлюються не податковими пільгами, а потребами розвитку виробництва.

З урахуванням викладеного, в сучасних умовах найактуальнішим напрямком реформування податкової політики слід вважати пошук шляхів оптимізації фіскальної спрямованості оподаткування, посилення його стимулюючої дії. Ключовим завданням при цьому

має стати врахування особливостей еколого-інноваційного характеру розвитку економіки.

Основними елементами удосконалення податкового механізму повинні стати:

- науково-обґрунтована, адекватна цілям та умовам еколого-інноваційного розвитку, державна політика доходів;
- система оподаткування як складова частина державного фінансового механізму управління економічним розвитком. Необхідно підсилити податкові методи регулювання темпів і пропорцій поступального розвитку економіки через можливість впливати на рівень рентабельності;
- зниження і диференціація ставки податку на прибуток залежно від рентабельності виробництва. Відмінності в оподаткуванні в різних галузях є фактором, що здійснює помітний вплив на перерозподіл фінансових потоків;
- звільнення від оподаткування капіталів, що спрямовуються на розвиток виробництва на інноваційній основі;
- розширення неподаткових форм і методів мобілізації фінансових ресурсів держави;
- акцентування податкової політики на прямих податках, тобто податках, які безпосередньо впливають на об'єкт оподаткування;
- непрямі податки, які застосовуються лише у формі акцизів для обмеження споживання товарів, що не відповідають вимогам еколого-інноваційного розвитку, а також для захисту власного виробника;
- врахування при диференціації оподаткування рівня ефективності використання природних ресурсів;
- ліквідація податкових пільг, що сприяють деформації перерозподілу ресурсів. Пільги можуть надаватися на певний термін і за умови виключно цільового використання коштів.

Реалізація запропонованих заходів дасть змогу подолати існуючі деформації бюджетно-податкової політики, результатом яких стала неможливість перерозподілу обмежених факторів виробництва в ефективніші види діяльності, що суперечить самій суті еколого-інноваційного розвитку економіки.

Література

1. *Василик О. Д. Теорія фінансів: Підручник для студ. екон. спец. вищ. закладів освіти / – 4-те вид., доп. – К.: НІОС, 2003. – 411 с.*
2. *Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): Монографія. – Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 2002. – 396 с.*
3. *Геєць В. М. Нестабільність та економічне зростання. – К.: Ін-т екон. прогнозув., 2000. – 344 с.*
4. *Луніна І. О., Короткевич О. В., Вахненко Т. П. Державні фінанси України та їх вплив на економічний розвиток. – К.: Інститут економічного прогнозування НАН України, 2000. – 96 с.*
5. *Фінансово-кредитні методи державного регулювання економіки: Монографія / За ред. д-ра екон. наук А. І. Даниленка. – К.: Ін-т економіки НАНУ, 2003. – 415 с.*
6. *Гофман К. Г. Економіка природопользования (из научного наследия). – М.: Эдиториал УРСС, 1998. – 272 с.*
7. *Онишко С. В. Фінансове забезпечення інноваційного розвитку: Монографія. – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004. – 434 с.*
8. *Добров Г. М., Перелет Р. А. НТП и природоохранная политика. – К.: Наукова думка, 1986. – 149 с.*
9. *Балацкий О. Ф., Мельник Л. Г., Яковлев А. Ф. Экономика и качество окружающей природной среды. – Ленинград: Гидрометеоиздат, 1984. – 190 с.*
10. *Welford, R. & Gouldson, A. Environmental Management and Business Strategy Pitman Publishing. – London, 1993. – 210 p.*