

Запропоновано індивідуалізувати пенсійну систему шляхом максимального зменшення частки пенсій від держави та формування системи недержавного пенсійного забезпечення з метою істотного підвищення пенсійних виплат. Ухвалений Верховною Радою Закон України “Про недержавне пенсійне забезпечення” є реальною можливістю створити базу для виплати належного рівня пенсій. Серед інших фінансових установ, які пропонує система недержавного пенсійного забезпечення, оптимальними є недержавні пенсійні фонди. Внески у недержавні пенсійні фонди є джерелом довготривалих інвестицій, необхідних для розвитку країни. Окрім переваг недержавного пенсійного забезпечення для держави і працівників, участь у НПФ є вигідною безпосередньо для роботодавця. Якщо роботодавець сплачує внески на утворення майбутньої пенсії працівника, то він економить на соціальних нарахуваннях на фонд оплати праці, оподаткуванні доходів фізичних осіб – працівників підприємства, податку з прибутку підприємства. Для конкретизації результатів нами виведено формулу, яка у відсотковому значенні визначає економію роботодавця на соціальних нарахуваннях та податку з доходів фізичних осіб. Економія виникає внаслідок заміщення фонду оплати праці пенсійними внесками, сплаченими роботодавцем на користь працівника.

Дослідження проведено з метою залучення суб'єктів підприємницької діяльності у сферу недержавного пенсійного страхування. Абстрактні приклади надають можливість визначити вигоду для кожного з учасників системи недержавного пенсійного забезпечення. В кінцевому результаті це приведе до забезпечення належного рівня пенсій та стабільного розвитку держави.

1. Варналій З.С. Недержавне пенсійне забезпечення та проблеми розвитку ринку фінансових послуг в Україні // *Банківська справа*. – 2003. – №2. – С. 55–62. 2. Головне управління статистики у Львівській області: *Статистичний щорічник Львівської області за 2004 рік. Частина I*. – Львів, 2005. 3. *Державний комітет статистики України. Статистичний щорічник України за 2004 рік / За ред. О.Г. Осауленка*. – К., 2005. 4. Кокіна В.М. Недержавні пенсійні фонди: чи є гарантії для вкладників? // *Урядовий кур'єр*. – 2004. – №205. – С. 16. 5. *Пенсійний кур'єр. Тижневик Пенсійного фонду України*. – 2005. – №45(131). – С. 2. 6. *Соціальний стандарт* // <http://www.kinto.ua/pf/motivation.html?PHPSESSID=9364c54c7ead2737497d8c19b80894fc>, 2005. 7. Ткач О.А. *Накопичувати кошти для майбутньої пенсії можуть усі* // *Вісник пенсійного фонду України*. – 2003. – №7(13). – С. 16–19. 8. Фролова О.Ю., Диденко Ю.Ю. *Негосударственное пенсионное обеспечение: опыт Украины* // *Економіка, фінанси, право*. – 2005. – №3. – С. 3–4.

УДК 658.7

В.В. Смирчинський

Тернопільський державний економічний університет

## ЗАСТОСУВАННЯ ПРЕФЕРЕНЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ТА ЙОГО РОЛЬ У СТАНОВЛЕННІ ЛОГІСТИЧНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

© Смирчинський В.В., 2006

Розглянуто напрями регламентації становлення ринку державних закупівель, функції механізму преференційних пільг у системі оподаткування України, доцільність їх надання учасникам тендерних процедур, дискусійні аспекти можливості скасування необґрунтованих преференцій і межі їх застосування та удосконалення на ринку державних закупівель.

**The mechanism functions of the preferential benefits in the system of Ukraine's taxation, expediency of their concession to the participants and limits of their usage on the market of the state purchase are described in the article.**

**Постановка проблеми.** Однією із складових частин системи оподаткування у державі є надання пільг із окремих видів податків, зборів, обов'язкових платежів до бюджету. За своєю економічною суттю такі пільги – це система внутрішнього перерозподілу фінансових ресурсів між

окремими суб'єктами оподаткування. З економічної точки зору надання пільг є формою державного регулювання економічного і соціального розвитку. Пільги з оподаткування – явище об'єктивне, зумовлене самим ходом економічного розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За останні роки проблеми преференційного механізму регулювання досліджували відомі російські фінансисти Аширов Д. [2], Лебедев Л. [4] та ін. В Україні ця проблематика досліджувалась вченими: Безгубенко Л. [3], Крисоватим А., Павлюк К.В. [5], Стоян В. [7], Юрійом С.І. Автори цих досліджень переважно акцентують увагу на в'ясненні змісту і ролі преференційних поправок в оподаткуванні результатів господарської діяльності фірм і підприємств різних форм власності.

**Формулювання цілей статті.** У зазначеній проблемі практично поза увагою залишається застосування преференційних поправок у державному корпоративному підприємстві і у функціонуванні логістичної системи (ринку) державних закупівель. Метою цієї роботи є дослідження напрямків регламентації становлення ринку державних закупівель і можливість надання преференційних пільг вітчизняним товаровиробникам, що є учасниками тендерних процедур на ринку державних закупівель.

**Виклад основного матеріалу.** Формування логістичної системи державних закупівель в Україні є одним з найважливіших напрямків державного регулювання розвитку національної економіки. Одним з основних нормативно-законодавчих актів, що регламентує становлення ринку державних закупівель в Україні, є Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, який прийнятий Верховною Радою України на початку 2000 р. [1]. Одним з аспектів цього закону є застосування преференційної поправки\* як елемента фінансового потоку. В статті 1 цього закону **преференційна поправка** визначається як *“спосіб надання замовником переваги вітчизняному виробнику при визначенні переможця процедур закупівель шляхом застосування відсоткової межі до ціни його тендерної пропозиції порівняно з найбільш вигідною серед поданих у розмірах, встановлених Законом”*, тобто чинним законом преференційна поправка практично трактується як податкова пільга з метою захисту вітчизняного товаровиробника.

Незважаючи на те, що вказаний закон діє лише п'ять років, значна частина народних депутатів у Верховній Раді і до цього лобіювала (вбивала) упродовж 10 останніх років реформування української податкової системи платникам податків під різними мотивами обмеження, упорядкування чи надання податкових пільг (різного роду преференцій) на законодавчій основі. Зазвичай це робилося не від патріотичного бажання захистити вітчизняного виробника, а здебільшого це було тільки лобювання своїх власних інтересів або виконання замовлень окремих підприємницьких кіл. Зловживання чиновниками від влади стали однією з основних причин хронічної бюджетної кризи – поряд зі згортанням господарської діяльності, переміщенням останньої у “тіньову сферу” і криміналізацією економіки. Втрати доходів бюджетної системи, що пов'язані з наданням податкових преференцій, насамперед індивідуальних і групових, за різними оцінками становлять десятки мільйонів гривень. Скасування невиправданих податкових преференцій, особливо у зовнішньоекономічній сфері, стало одним із ключових завдань фінансової стабілізації, забезпечення фінансування державних витрат на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти (формування одного з основних логістичних фінансових потоків у національній економіці) і послаблення фіскального пресингування “непривілейованих” платників податків.

---

\* “Податкові преференції” – категорія значно ширша, ніж “податкова пільга”, під якою зазвичай розуміють зменшення розміру податкового зобов'язання для певної категорії платників податків (групові пільги) або окремого платника податку (індивідуальні пільги). Преференції включають також: 1) відстрочки і розстрочки по сплаті податків; 2) податкові кредити (в тому числі інвестиційні, а також пов'язані з реструктуруванням недоїмки (недоплати) по сплаті податків; 3) спрощений порядок сплати податків (наприклад, звільнення від авансових платежів і від внесення депозитів або від надання іншого забезпечення своєчасності і повноти цієї сплати, менші обсяги представленої в податкові органи звітності тощо); 4) переваги при визначенні бази оподаткування. Пільги є частковим випадком (різновидом) преференцій, які створюють для їх адресатів більш вигідні умови господарювання.

Проте це завдання до сьогодні розв'язувалось незадовільно, і причини тут різні. *По-перше*, усунення преференцій суперечить інтересам тих, хто їх отримує (і лобістів, останніх, пов'язаних з ними чиновників і політиків, в тому числі прямих корупціонерів). Не дивно, що скасування податкових преференцій в одній формі у багатьох випадках супроводжувалось їх появою в іншій (наприклад, заборона на надання індивідуальних податкових пільг “компенсувалася” наданням “бюджетних позичок”, інвестиційних податкових кредитів, відстрочок і розстрочок – за негативної реальної ставки відсотка). Сила опору відміні пільг визначається не тільки потенційною вигодою їх одержувачів, але й політичною вагою останніх, їх лобістським потенціалом і можливостями використання послуг кваліфікованих юристів. В цьому зв'язку ефективність зусиль прибічників відміни пільг істотно залежить від ретельності юридичного пророблення нормативних актів, що ними готуються, і від організації усього процесу їх проектування, прийняття і реалізації.

*По-друге*, широка розповсюдженість податкових пільг в пострадянській Україні витікає із глибокої суперечливості між характером її податкової системи, що конструюється за західноєвропейськими стандартами, і властивостями економіки, що зберегла значну частину недоліків попередньої системи господарювання, і породжені нею структурні деформації: високу ресурсомісткість і низьку конкурентоспроможність продукції, сировинну орієнтацію і технологічну відсталість суспільного виробництва. Істотно позначається нерозвинутість ринкових механізмів регулювання відтворювального процесу і нездатність державного апарату забезпечити керованість народним господарством традиційними неринковими методами, неготовність громадян і підприємств до виконання обов'язків законослухняного платника податків.

*По-третє* (і це, напевне, головне), надання преференцій, в тому числі податкових, окремим категоріям господарюючих суб'єктів і громадянам (суб'єктам підприємництва) – об'єктивна необхідність державного регулювання ринкової економіки. Уявлення ж про можливість і доцільність створення абсолютно нейтральної податкової системи є утопічними і неконструктивними. Поряд з незаконними або економічно і юридично невиправданими преференціями (передусім індивідуальними і груповими) в усіх розвинутих країнах існують преференції, корисні і ефективні для громадян, суспільства і держави, які стимулюють інвестиції і інновації, стабілізують соціальні умови. Для цього є причини технічного, фіскального, регулятивного і соціально-політичного характеру, і під час формування української державної податкової політики, зокрема у сфері державних закупівель, важливо чітко визначитися у таких питаннях: які види податкових преференцій допустимі, а які – ні; які масштаби, умови (критерії), форми і процедури їх подання, контролю за цільовим характером використання і санкції у відношенні одержувачів преференцій, які допустили їх нецільове або незаконне використання; який порядок статистичного і бухгалтерського обліку преференцій, викликаних ними втрат і вигод бюджетів (позабюджетних фондів), всіх рівнів і платників податків з врахуванням фактора часу (в тому числі з дисконтуванням різночасових втрат і вигод). Вирішення сформульованих питань вимагає наукового обґрунтування місця і ролі податкових преференцій в податковій системі державного регулювання економіки загалом.

Так, у сфері державних закупівель під час організації тендерних торгів законом передбачено умови захисту вітчизняного ринку (ст. 6 базового закону), за яких замовник (державні установи – навчальні і лікувальні заклади, заклади культури, установи державного апарату управління, збройних сил, охорони правопорядку тощо) надає перевагу тендерній пропозиції, поданій вітчизняним виробником шляхом застосування преференційної поправки до її ціни або обмежує участь у процедурі закупівлі виключно вітчизняними виробниками у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, за умови, що очікувана вартість предмета закупівлі не перевищує суму, еквівалентну:

- для товарів – 200 тисячам євро;
- для послуг – 300 тисячам євро;
- для робіт – 4 мільйонам євро.

Розмір преференційної поправки повинен становити 10 % від ціни тендерної пропозиції. Замовник надає перевагу тендерній пропозиції, поданій підприємствами громадських організацій

інвалідів, підприємствами, де кількість інвалідів, які мають там основне місце роботи, становить не менше 50 % від середньо облікової чисельності штатних працівників облікового складу за рік, незалежно від суми очікуваної вартості закупівлі та кримінально-виконавчої системи, незалежно від суми очікуваної вартості закупівлі, якщо зазначені підприємства є виробниками товарів, робіт і послуг, що закупаються. У цих випадках розмір преференційної поправки повинен становити 15 % від ціни тендерної пропозиції, навіть за умови участі у процедурі закупівлі лише вітчизняних виробників.

У разі закупівлі товарів, робіт і послуг, що включені до затвердженого Кабінетом Міністрів України переліку товарів, робіт і послуг, що закупаються у підприємств, які переважно використовують працю інвалідів, розпорядники державних коштів запрошують до торгів виключно підприємства, де кількість інвалідів, які мають там основне місце роботи, становить не менше 50 % від середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за рік та якщо зазначені підприємства є виробниками товарів, робіт і послуг, що закупаються.

У разі, якщо предметом закупівлі є послуги чи роботи, що здійснюються на території України, замовник має право вимагати від іноземного учасника, який бере участь у процедурі закупівлі, виконання цих послуг чи робіт з використанням вітчизняних сировини, матеріалів та робочої сили.

Окрім того, якщо предметом закупівлі є сільськогосподарська продукція вітчизняного виробництва, участь у тендерах можуть брати виключно вітчизняні сільськогосподарські товаровиробники.

Про зазначені умови застосування преференційної поправки замовник повинен проінформувати виконавців в оголошенні про здійснення процедури закупівлі. Рішення замовника про застосування таких умов не може бути змінено до закінчення процедури закупівлі.

Отже, незважаючи на свою значущість для створення раціональної податкової системи, сформульована проблема розроблена до цього часу недостатньо. Здійснюючи податкову політику, слід пам'ятати, що догматичність норм податкового регулювання суперечить реаліям економічного буття і тому неврахування певних соціально-економічних змін, пов'язаних із розвитком суспільства, може призвести до непередбачуваних наслідків. Податкова політика має бути гнучкою і такою, що легко адаптується до мінливих суспільно-політичних і економічних потреб. Один із важливих аспектів цього положення – практика надання різних пільг. Ми підтримуємо автора [7] в тому, що потрібно виступити проти їх безоглядного і безсистемного “роздавання”, практикувати адресне податкове стимулювання пріоритетних галузей і регіонів.

Прибічники ж скасування пільг вказують на те, що надання преференцій зі сплати податків підприємствам окремих галузей, регіонів, форм власності іншим категоріям платників податків, як правило, передбачає підвищення податкового тягара решти платників податків. Далі, формування різноманітності податкових режимів породжує множинність можливостей ухилення від сплати податків (шляхом трансферу прибутку з підприємств, які не користуються преференційним режимом, у підприємства, що мають пільги). Нарешті, подібні пільги – чинник завищеної складності і нестабільності податкової системи, що провокує багаточисельні колізії між її окремими елементами, збільшення правового нігілізму і прогрес “тіньової економіки”.

Ми поділяємо думку К. Павлюка, який стверджує, що “... негативною стороною пільгового оподаткування є порушення принципу нейтральності оподаткування і, що найважливіше, його справедливості. Надання значних пільг окремим групам платників зумовлює неможливість зниження податкового навантаження в цілому. Крім того, надання пільг сприяє зростанню тіньового сектору економіки, бо породжує бажання платників податків, які не мають пільг, уникнути оподаткування. Загалом надання пільг є порушенням ринкового механізму розподілу ресурсів” [6].

Аргументи ці мають підґрунтя, і в суспільстві закономірно накопичилось розуміння несправедливості і нераціональності діючої практики застосування податкових пільг. Все більша їх кількість поступово скасовується (зокрема, майже усунені індивідуальні пільги, що надавались окремим юридичним особам). Хоча цей процес в найближчій перспективі матиме позитивний характер, проте не повинен завершитись повною ліквідацією податкових пільг, особливо для передбачених чинним законодавством виконавців державних замовлень і тих потенційних учасників тендерних процедур, які пропонують мінімальну ціну і необхідну якість товарів, робіт і послуг, що закупаються за кошти державного і місцевих бюджетів.

Тут необхідно ще раз підкреслити, що поряд з протизаконними або нераціональними, існують податкові преференції, які широко використовуються у світовій практиці і які є невід'ємним елементом будь-якої нормальної податкової системи\*. Огульне усунення преференцій, особливо для суб'єктів ринку державних закупівель, що визначені вищенаведеним законом, шкідливе для економіки і суспільства і не сприяє оптимізації логістичного фінансового потоку, утвореного державними бюджетними асигнуваннями. Міркування, відповідно до яких будь-які пільги компенсуються посиленням податкового навантаження інших платників податків, не зовсім коректні з дуже простої причини: зовсім не виключено, що після відміни пільг частина підприємств, яка їх отримувала, припинить своє існування (підприємства глухих, німих, осіб, що відбувають покарання у місцях позбавлення волі тощо), а значить, платежі цих підприємств, їх власників і працівників перестануть надходити в бюджети. Може бути, що держава не так вже й не розумно поступає, коли не форсує банкрутство підприємств-боржників, надаючи їм відстрочки і розстрочки, податкові кредити, застосовує санацію та інші засоби підтримки. В будь-якому випадку питання про доцільність надання тих чи інших податкових преференцій вимагає детального обговорення і обґрунтування, в тому числі теоретичного.

Отже, з одного боку, уніфікація податкових режимів, яка включає скорочення кількості пільг, залишається пріоритетним напрямком української податкової політики [7]. Насамперед уявляється необхідним скасувати індивідуальні пільги і скоротити кількість групових пільг, які створюють привілейований режим господарювання для підприємств окремих галузей (і регіонів). Традиційний підхід до формування структурної політики, який ґрунтується на створенні "теплих" умов для розвитку пріоритетних галузей і виробництв, став в українських умовах малопродуктивним. По-перше, не налагоджені процедури вибору пріоритетних напрямків розвитку, що призводить до виродження цих процедур в примітивну лобістську діяльність. По-друге, за нинішньої деформованості народногосподарської структури і цінових пропорцій виключається скільки-небудь достовірний вимір ефективності виробництва і капіталовкладень (не кажучи вже про оцінку її міжгалузевої і міжрегіональної диференціації), а значить, бюрократичні процедури прийняття відповідних преференційних рішень не працездатні.

З іншого боку, це зовсім не означає, що повинні бути скасовані усі преференції: потрібен ефективний метод надання функціональної (стимулюючої) їх частини на основі ясних, універсальних критеріїв, що легко перевіряються. Відповідний методологічний підхід уже пропонувався у публікаціях як російських [2, 4, 6], так і вітчизняних авторів [3, 5, 7], і з відповідною часткою умовності названий "системно-нормативним", має своєю обов'язковою передумовою введення критерію ефективності податкових пільг у вузькому і широкому змісті. В першому розумінні вони ефективні, якщо їх надання за інших рівних умов приводить до збільшення податкових надходжень порівняно з базовою ситуацією, при цьому співвимірність різночасових втрат і вигод повинна здійснюватись на основі принципу дисконтування (скажімо за ставкою рефінансування Центрального банку). В іншому розумінні ефективні ті податкові пільги, які приводять до підвищення середньодушового рівня споживання за тривалий період (з дисконтуванням у часі), хоча обсяг перерозподілу доходів через бюджетну систему може скоротитися.

Сутність системно-нормативного підходу полягає в конституюванні жорсткої зумовленості надання будь-яких податкових преференцій виконанням: 1) вимог господарського законодавства;

---

\* Світовий досвід свідчить, що преференції використовуються в практиці оподаткування розвинутих країн дуже широко. Більше того, в "останні два десятиліття спостерігається посилення стимулюючої функції податків. З цією метою для будь-яких підприємств (одноосібних, партнерств або корпорацій) передбачені вирахування різних сум із доходів, що підлягають оподаткуванню, пільгові ставки, а подекуди і звільнення від податків на певний час. Звільняються від податків відсоткові платежі за споживчими позиками; відсоткові доходи пенсійних фондів, релігійних і благодійних організацій; а також доходи по облігаціях уряду, місцевих адміністрацій, державних і громадських підприємств. Окрім того, із доходів, що підлягають оподаткуванню, виключаються відсотки з позик на придбання житла.

На відміну від прямого субсидування податкові пільги надають право скористатися субсидіями в побічній формі усім виробникам без попередньо визначених обсягів фінансування. Така форма економічного впливу дає змогу уникнути безпосереднього державного втручання у справи субсидійованих компаній" [3].

2) системи визначених державою економічних нормативів. Під останніми розуміються насамперед кількісно вимірювані показники з фіксованими мінімальними і максимальними допустимими значеннями, а також показники чисто якісного порядку. Ці параметри можуть мати як загальний для усіх пільг по всіх податках, так і специфічний для цієї пільги характер (бажано, очевидно, поєднання тих і інших нормативних показників). У перелік нормативів, дотримання яких підприємствами повинна бути обумовлена будь-яка (а значить, і преференційно-податкова) їх підтримка державою, в літературі пропонувалось, зокрема, включити: відсутність у поточному і в попередньому кварталах кредиторської і дебіторської заборгованості, що перевищують деякі фіксовані терміни; використання лише чітко визначених форм розрахунків за придбані товари, виконані роботи і надані послуги, що гарантують повноту і своєчасність цих розрахунків (тобто виключення застосування бартеру, клірингу, слабких векселів та інших грошових сурогатів тощо).

Інші потенційні плюси застосування рекомендованого системно-нормативного підходу, як мінімум – троякі. По-перше, він радикально звужить можливості бюрократичної сваволі, неминучої під час використання індивідуальних преференцій. По-друге, різко зменшить загальний вартісний обсяг наданих пільг, а значить, і бюджетні втрати. По-третє, забезпечить шанс, не зменшуючи бюджетні доходи, знизити середні і прирістні податкові ставки.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Вищесказане дає змогу зробити певні висновки про те, що основним недоліком чинної практики надання пільг є відсутність експертних оцінок про масштаби перерозподілу ресурсів у фінансових потоках, утворених державними бюджетними асигнуваннями, а також про економічні і соціальні наслідки вказаного перерозподілу; хвилюючою чинною практикою надання пільг є і те, що більшість пільг надається у формі повного і безстрокового звільнення від оподаткування, а це зменшує стимулюючу функцію пільг.

З метою впорядкування надання пільг з окремих видів платежів насамперед необхідно скасувати пільги, які не мають достатнього економічного обґрунтування; надання пільг має проходити жорстку експертизу незалежних експертів, і тільки після їх висновку рішення про надання пільг повинно вноситися на розгляд Верховної Ради; надання пільг має здійснюватися тільки на підставі прийнятих законів і вони повинні мати обмеження у часі.

В кінцевому ж підсумку варто зазначити, що рекомендований підхід полегшує просування до істинно селективної фінансової політики, за якої заходи державної преференційно-податкової підтримки передбачені і надаються не усім господарюючим суб'єктам або підприємствам ряду галузей (структурно слабких), а лише і саме тим, що відповідають сукупності законодавчо регламентованих критеріїв, які гарантують адекватність їх фінансово-виробничої діяльності народногосподарським пріоритетам, як це і передбачено Законом України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”.

1. Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” // Офіційний вісник України. – 2000. – № 13. 2. Аширов Д. Всякая ли налоговая льгота – зло? // Российский экономический журнал. – 1997. – № 3. 3. Безгубенко Л.М., Безгубенко О.Ю. Синергійні елементи й ефекти податкового менеджменту // Фінанси України. – 2001. – № 310. 4. Лебедев Л. Кто и как платит налоги? // США: экономика, политика, идеология // Российский экономический журнал. – 1999. – № 9. 5. Павлюк К.В. Ефективність надання податкових пільг // Фінанси України. – 2002. – № 1. 6. Решетников Н. Налоговые преференции: “абсолютное зло” или обязательный инструмент госрегулирования? // Российский экономический журнал. – 2000. – № 7. 7. Стоян В.І. Удосконалення податкової системи України // Фінанси України. – 2001. – № 7.