

ПОГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ



Йосип БЕСКИД

ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ



Микола КАЛЕНСЬКИЙ

Розглянуто бюджет як складне і багатогранне суспільне явище на сучасному етапі розвитку держави. Особливу увагу зосереджено на питаннях бюджетної політики як важливого інструмента макроекономічного регулювання у контексті досягнення конкретних цілей стабілізації та подальшого розвитку економіки.

A budget as a complicated and multisided social phenomenon on the contemporary stage of state development is considered. Special attention is concentrated on the problems of budget policy as an important macroeconomic regulation instrument to achieve the definite aims of stabilization and further development of economy.

Кабінет Міністрів України 17 травня 2006 року відповідно до статті 33 Бюджетного кодексу України схвалив проект Основних напрямів бюджетної політики на 2007 рік. Розпочалася найвідповідальніша стадія бюджетного процесу – складання проектів бюджетів, розгляд та прийняття Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік”, рішень про місцеві бюджети.

Є небезпека, що бюджетний процес 2007 може перетворитися на ту ж саму “виставу”, що і кожного року – “перетягування канату” між різними політичними силами у розподілі коштів “державної

кишені”. Вже традиційно склалося, що під час обговорення бюджетних проблем на різних рівнях влади основні зусилля спрямовуються на те, щоб “відхопити більший бюджетний шматок” для певної галузі, програми, регіону чи навіть конкретних юридичних осіб на фоні декларацій про державницький підхід у формуванні бюджетної політики. Але, на жаль, реальних кроків, змістовних пропозицій щодо того, як отримати додаткові доходи до бюджету, залучити їх без навантаження на економіку та бізнес для вирішення наболілих соціальних проблем, майже не передбачено.

У цілому Бюджетна резолюція Уряду на 2007 рік носить декларативний характер, не містить конкретних цифрових параметрів бюджетної політики на наступний рік, як того вимагає стаття 33 Бюджетного кодексу України. Певні показники включені до пояснюючої записки, однак, ця записка не є основним документом, отже не схвалюється Верховною Радою України.

Формат такого важливого документу мав би містити окремі розділи, які б конкретизували стратегічні, середньострокові й тактичні завдання, стислий аналіз виконання напрямів бюджетної політики минулого року і конкретні показники (макроекономічного, соціально-економічного розвитку та бюджету) на плановий рік. Проте, болючі проблеми у формуванні доходної частини бюджету залишаються непоміченими, вони живлять тіньову економіку з її негативними наслідками, створюють підґрунтя для корупції. Відтак, сформована в 2005 році інерція спаду економіки, може отримати імпульс прискорення через підвищення цін на енергоресурси і, зокрема, на газ, електроенергію у другій половині 2006 року.

Динаміка економіки в 2006 році характеризується скороченням виробництва в провідних галузях, низькими темпами зростання ВВП, погіршенням платіжної дисципліни. Погіршується становище в легкій промисловості, гірничо-металургійному комплексі, хімічній промисловості. Суттєво скоротилось виробництво коксу та продуктів нафтопереробки. У промисловості майже 38% підприємств скоротили обсяги виробництва, не працювали 8% підприємств. Стрімко продовжує зростати негативне сальдо зовнішньої торгівлі товарами. У січні – квітні 2006 року воно становило 2,1 млрд. дол. США. За цей час експорт товарів зменшився на 4%, а імпорт товарів зріс на 23%. При цьому відбувається

переорієнтація імпорту на товари споживчого призначення, контрабанда набирає обертів, ще більшої шкоди завдає заниження митної вартості товарів. Погіршується фінансовий стан на підприємствах і організаціях, майже 40% їх за січень – квітень 2006 року отримали збитки на 10,2 млрд. грн., що в 1,4 рази більше, ніж у попередньому році.

Отже, є небезпека, що державний бюджет не отримає заплановані доходи, а видатки не будуть сповна профінансовані.

Складні бюджетні проблеми мають місцеві органи влади. Із 27 регіонів задовольнили бюджетну потребу в коштах на заробітну плату працівникам бюджетної сфери лише 10 регіонів, а асигнування на проведення розрахунків за енергоносії – 12 регіонів. Це шлях у борги по зарплатах, до відключення води, газу, світла, тепла, який благословляє влада.

Зрозуміло, що новому Уряду необхідно буде одночасно закрити “діри” бюджету поточного року шляхом скорочення видатків та складати бюджет на наступний рік з врахуванням обіцянок парламентських виборів та їх переможців у Верховній Раді.

Не новина, що для урядів усіх країн існує проблема дефіциту фінансових ресурсів держави. Для України ця проблема стає ще гострішою на сучасному етапі. Іти шляхом скорочення видатків бюджетів усіх рівнів за рахунок виділення коштів на іноді злиденне існування бюджетних установ, їх закриття і так звану (за мінфінівською термінологією) “оптимізацію”, переведення працівників на оплату праці на половину посадового окладу, а то й менше – неприпустимо.

Авторитет держави і повага до неї визнаються реальністю виконання конституційних зобов’язань, спроможністю дієво впливати на формування, розподіл і перерозподіл ВВП з метою створення необхідних фінансових ресурсів для за-

безпечення належного рівня життя громадян і суспільства в цілому. Невипадково постає проблема визначення реальних доходів з урахуванням фінансових можливостей і перспектив розвитку підприємництва та проведення бюджетних видатків у межах наявних фінансових ресурсів.

Парламенту і Уряду необхідно здійснити конкретні дії довгострокового та поточного характеру, які б стабілізували виробництво і сприяли його розширенню, знизили податковий тиск з одночасним розширенням бази оподаткування, передбачили скорочення кількості податків і запровадження більш якісних та реальних податків. Головне, щоб податки за своєю природою не лише виконували фіскальну функцію, а й стимулювали та заохочували підприємницькі структури у створенні додаткової вартості та легалізації економіки.

Настав час переосмислити підходи до монетарної політики. Необхідно визнати, що та модель монетарної політики, яка реалізується в Україні, породжує платіжну кризу, зумовлює банкрутство підприємств та відплив капіталів за кордон. Слід перейти від жорсткого, штучного, адміністративного стримування інфляції до забезпечення фінансовими та доступними кредитними ресурсами перспективних, визначальних галузей економіки, підвищення споживчого попиту та розширення внутрішнього ринку за рахунок товарів вітчизняного виробництва. Україна не може жити без грошей, без підприємств, здатних створювати нову вартість.

Динаміка та обсяги мобілізації доходів бюджету України на душу населення свідчать про те, що їх рівень менший порівняно з рівнем у Республіці Білорусь майже удвічі і в Російській Федерації – відповідно утричі. Порівняно з країнами Європейського Союзу доходи бюджету України на душу населення – на рівні 16

відсотків (Польща), 14 відсотків (Чехія), 3 відсотки (Німеччина і Франція). За результатами дослідження проведеного Світовим банком серед 155 країн світу, за критерієм сплати податків Україна займає одне з останніх місць.

Податкова система в Україні є непрозорою, громіздкою, не сприяє ефективному розвитку українського суспільства. Про Податковий кодекс забуто і очікувати на його появу в найближчій перспективі марно. Питання реформування податкової системи зволікається, низка болючих податкових проблем набула гострої форми і потребує негайного вирішення.

Згубність цієї системи полягає у нестабільності норм податкового законодавства, що зводиться лише до латання дірок у ньому, без прийняття стратегічних рішень щодо вдосконалення системи оподаткування. Тільки до законів України "Про оподаткування прибутку підприємств", "Про податок на додану вартість" щорічно вносяться зміни по 15–20 разів. Для платників податків за таких умов важливо прилаштуватися під будь-яку податкову новизну за рахунок підвищення цін і тарифів та запровадження нових схем уникнення оподаткування.

Адміністрування і мобілізація податків відзначається надвисокою централізацією, що не заохочує місцеві органи влади до збільшення надходжень загальнодержавних податків, оскільки прямих відрахувань до своїх бюджетів вони не отримують. Близько 80% податково-митних зборів централізовано розподіляються на території України, ганяючи кошти знизу до верху і роблячи дотаційними місцеві бюджети та прохачами керівників місцевих органів влади" під переконливим прикриттям формульного підходу до перерозподілу бюджетних доходів, одночасно забуваючи про те, що це не повною мірою відповідає

конституційним зобов'язанням держави перед своїм народом.

Досі не вирішена або просто замовчується проблема податкової недоїмки, а списання, відстрочення та розстрочення податкового боргу набули системного характеру. Масштаби цих негативних явищ вражають. Так, станом на 1 травня 2006 року обсяг недоїмки був на рівні 15,5 млрд. грн. Крім того, у поточному році податківцями списано податкового боргу 1,3 млрд. грн. та розстрочено і відстрочено податкового боргу на суму 2,6 млрд. грн. Наведені дані свідчать про те, що рівень сплачуваності податків є неприпустимо низьким, а ефективність ставок справляння податків знижується. Це значні втрати бюджетних коштів, які вкрай необхідні для фінансування суспільних потреб. Отож настав час відшукати глибинні причини та шляхи залучення цього ресурсу до казни держави. Платять податки законотрусливі, а тим, хто не платив і не збирається їх сплачувати, створено можливість скористатися правом несплати.

Офіційна статистика переконає, що популізм в недалекому минулому з приводу переплат до бюджету і всіляких "маніпуляцій", на жаль у поточному році став реальною дійсністю. Так, якщо станом на 1 січня 2005 року було здійснено переплат до бюджету на суму 3 млрд. грн., то на 1 травня 2006 року вони становлять уже 8,7 млрд. грн. А якщо до цієї проблеми додати бюджетну заборгованість із невідшкодованого ПДВ у розмірі 5,3 млрд. грн., то виникає закономірне питання щодо достовірності звітів про виконання доходів бюджетів. Маємо ситуацію, за якої в ручному режимі "підганяємо показники для гучних фраз" про досягнення в адмініструванні податків, яких насправді практично немає. І це відбувається на всіх щаблях управління податковою системою.

І ще одна складна проблема, яка потребує негайного вирішення – це ситуація з організацією бухгалтерського обліку. Адже, дотепер у різновекторних напрямках одночасно діють податковий і бухгалтерський облік. Наслідками цього явища є подальша тінізація економіки, корупція, хабарництво та інші негативні прояви, відсутність прозорого, достовірного бухгалтерського обліку, державного контролю за діяльністю усіх без винятку підприємств, фальсифікація фінансових результатів, приховування прибутків, ухилення від оподаткування.

У статті 3 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" закріплено норму, згідно з якою "бухгалтерський облік є обов'язковим видом обліку, який ведеться підприємством. Фінансова, податкова, статистична та інші види звітності... ґрунтуються на даних бухгалтерського обліку".

На практиці податковий облік сприймається як окремий вид господарського обліку, а це призводить до відриву бухгалтерського обліку доходів і витрат від формування декларації податку на прибуток підприємства, до довільного тлумачення "правил ведення" податкового обліку й можливості маніпулювання, особливо при визначенні валових доходів та валових витрат. Іншими словами, існує можливість, за бажанням підприємства, показати або прибутки, або збитки. Будь-яке підприємство, якщо воно не мало збитків внаслідок стихійного лиха або якихось непередбачуваних обставин, збитково працювати не може і, відповідно, не буде.

Наведення елементарного порядку у використанні майна і коштів підприємств державного сектору економіки, підвищення ефективності управління, унормування їх фінансової та господарської діяльності повинно дати суттєві надходження до бюджету.

Як свідчать матеріали перевірок таких підприємств, тут роками мало місце спрямування коштів і майна у сумнівну спільну діяльність без отримання очікуваних доходів. Навмисне доведення державних підприємств до банкрутства, надання безвідсоткових позик, благодійної і спонсорської допомоги при збитковій діяльності – і цей перелік можна продовжувати.

У пункті 3 розділу VII “Прикінцеві положення” Закону України “Про Державний бюджет України на 2006 рік”, прийнятого Верховною Радою України 20 грудня 2005 року було доручення Кабінету Міністрів України розробити і затвердити у двомісячний термін порядок, яким врегулювати граничні розміри адміністративних витрат суб’єктів господарювання державного сектора економіки в частині використання службових автомобілів, консалтингових страхових та аудиторських послуг, врегулювати здійснення інших витрат операційної діяльності, непов’язаних із основною діяльністю і визначити, що порядок (метод) нарахування резерву сумнівних боргів та їх списання для підприємств державного сектора економіки визначається лише за рішенням уповноваженого органу управління. Прикро, що це положення Закону так і не виконано станом на 1 червня 2006 року.

Необхідно запровадити жорсткий контроль за повнотою оподаткування зовнішньоекономічних операцій, особливо імпорту товарів, недопущення ввезення в Україну товарів із заниженням їх митної вартості та продажу товарів, що ввезені в Україну з порушенням законодавства.

Допоки, доходи бюджету від оподаткування імпорту зростають, але не за рахунок покращення оподаткування, а за рахунок відміни окремих пільг. Тільки оподаткування імпорту нафти за минулий рік дало в бюджет додаткових

4 млрд. грн. Настав час вирішити питання щодо:

- подання митної декларації країн відправлення товарів, що ввозяться в Україну, як основної умови підтвердження відомостей про митну вартість таких товарів;
- встановлення правил торгівлі імпортними товарами на внутрішньому ринку, у тому числі при наявності митної декларації, і відомостей про сплату податків;
- здійснення реальної протидії контрабанді Службою безпеки України, яка має на це достатньо повноважень.

І ще одна проблема – співіснування стандартної і спрощеної системи оподаткування в Україні. Існує суттєва різниця в оподаткуванні між приватним підприємцем та приватним підприємством. Перший сплачує податків у 5 разів більше за спрощеною системою. І, звичайно, всі прагнуть подрібнювати підприємства, щоб “влізти” в межі приватного підприємця, тобто відповідно до закону мати не більше як 10 найманих осіб.

Відтак, держава декларує принцип сприяння малому бізнесу та підприємництву, який допомагає зарубіжним виробникам реалізувати товар в Україні, руйнувати конкурентне середовище, руйнувати вітчизняне виробництво, ухилитись від сплати податків, заганяти в тінь оплату праці.

Жоден з податків, які справляються в Україні, не викликає стільки дискусій, як ПДВ. Практично ні держава, ні громадяни, ні суспільство в цілому не були готові до його запровадження. Ця проблема залишається і сьогодні, оскільки до відповідного закону внесено близько 800 змін. Податок на додану вартість є найбільш “криміналізованим” податком. Іде “споконвічна війна” з викриттям схем незаконного його відшкодування. А суть ось у чому. Фактично держава перекла-

ла ПДВ на плечі населення, здебільшого від нього потерпають бідні сім'ї та незаможні громадяни. Більше того, при імпорті товарів ним оподатковується митна вартість товару, яка не містить доданої вартості. Тобто, в даному разі ПДВ виступає як податок на імпорт, і він повинен наповнювати грошовими коштами бюджет при ввезенні товарів, які безпосередньо споживаються населенням. Однак, і тут "талановиті умільці" придумали унікальний папірець – податковий вексель, який видають податкові органи імпортерам для розмитнення товарів і який повертається знову ж таки податківцям. Гасити ці векселі грошовими коштами імпортери не бажають, краще реалізувати схему, – псевдо експорт, задекларувати брухт металів або відходи як високотехнологічне обладнання або вартісні вироби і в кінцевому результаті ухилитися від сплати податку.

Тому законодавці повинні бачити і зобов'язані усувати колізії Закону України "Про обіг векселів в Україні", який набрав чинності 4 травня 2001 року. Цим законом передбачено, що видавати переказні і прості векселі можна тільки для оформлення грошового боргу за фактично поставлені товари, виконані роботи, надані послуги. А тому його застосування у якості сплати податків є таким, що суперечить законодавству. Проте діють Закон України "Про податок на додану вартість" і постанова Кабінету Міністрів України (з 1997 року), які надають право використовувати векселі при ввезенні товарів в Україну.

При існуючій фінансовій скруті в державі необхідно: заборонити використання векселів при імпорті товарів; відшкодування ПДВ проводити виключно при експорті та за наявності декларації країни призначення товару; запровадити ефективніші інструменти управління цим податком.

Негативно впливає на приріст доходів бюджету відсутність однакових підходів і наявність неефективних пільгових режимів у системі оподаткування. Діюча практика надання та функціонування пільг є застарілою, непрогресивною й малоефективною. Обсяг наданих пільг потребує запровадження використання коштів, вивільнених внаслідок податкових пільг виключно через органи державного казначейства за цільовим призначенням. При цьому необхідно здійснити їх інвентаризацію щодо ефективності та дієвості.

Ефективність фіскальної функції податкової системи залишається низькою, що зумовлює існування майже антагоністичних відносин між податківцями і платниками податків, ускладнену організацію роботи та непомірно дороге утримання 60 тисяч службовців податкової служби. Настав час змінити ідеологію в організації роботи цього відомства. Адже податки повинні сплачуватися, а не стягуватися. Створення структур щодо примусових дій, контрольно-перевірочних заходів, які призведуть до тяганини, донарахувань, які майже ніколи не надходять у бюджет, – це шлях в нікуди.

Ще довго суб'єкти господарювання, платники податків, юридичні та фізичні особи будуть ставитися до податкових органів як до органів тиску, які виконують різні, у тому числі і політичні, замовлення щодо "наїздів" на конкурентів тощо. Ця імперія успішно заганяє бізнес у тінь, є монстром афер у справлянні податку на додану вартість. Нерідко доходять до абсурду, коли ДПА України вручає подяку кращому платникові податків за його святий конституційний обов'язок – повну та своєчасну сплату до бюджету платежів. І не тільки за це, а іноді й за те, що платники підтримували культурно-масові та спортивні заходи, відбудовували та розвивали інфраструктуру регіону.

Складається враження, що податківці перебирають на себе повноваження влади і оцінюють за неї в регіонах дії всіх суб'єктів господарювання. Можна сказати, що на обласному рівні діють дві адміністрації: одна – податкова, друга – державна.

В умовах побудови дієвого правового економічного середовища та формування прогресивних засад у мобілізації податків, зборів і обов'язкових платежів важливу роль має відігравати запровадження єдиної системи формування доходів бюджету і посилення парламентського контролю на всіх стадіях бюджетного процесу.

Прогнозування, планування, виконання, звітування, контроль і моніторинг доходів бюджету й чинного законодавства мають відбуватися у межах єдиного механізму формування і функціонування доходів бюджету. За таких умов функціонування податкових зобов'язань, їх нарахування та мобілізація мають стати основою мобілізації доходів бюджету як єдиного неподільного процесу формування доходів останнього.

Підводячи підсумок, варто зауважити, що податкова система потребує кардинальної перебудови і невідкладного реформування, а податкова політика – нових правових засад, підходів та принципів організації з метою призупинення спаду виробництва, сприяння та заохочення підприємницьких структур у створенні доданої вартості та її легалізації. Для досягнення вказаної мети та забезпечення реальних доходів бюджету, мають бути запроваджені такі заходи:

- поступове скорочення кількості податків, зборів і обов'язкових платежів у тому числі ПДВ, зниження ставок й вдосконалення об'єкту оподаткування;
- розширення бази оподаткування за рахунок раціоналізації системи податкових пільг та зменшення масштабів ухилення від сплати податків і уникнення оподаткування;

- запровадження нових підходів до надання податкових пільг: виключно на реалізацію загальнодержавних програм, пов'язаних з реорганізацією виробництва, впровадження інновацій, переходом на виробництво якісно нової продукції; здійснення використання коштів, вивільнених внаслідок надання податкових пільг включно через органи державного казначейства за цільовим призначенням;
- заборона проведення взаємозаліків, списання, відстрочення і розстрочення сплати податків, реструктуризація податкової заборгованості(недоїмки) та використання податкових векселів при сплаті податків;
- приведення правил визначення доходів і видатків суб'єктів господарювання у відповідність до загальноновизначених принципів єдиного бухгалтерського обліку, на якому ґрунтується фінансова, податкова, статистична та інші види звітності;
- реорганізація податкової служби, скорочення видатків на її утримання та приєднання до Міністерства фінансів України, підконтрольність цієї служби громадськості, ліквідація антагоністичних відносин між платниками податків і податківцями.

На наш погляд, результатом здійснення зазначених заходів стане:

- довгострокове прискорення зростання обсягів ВВП України;
- стримання зростання цін та процентних ставок;
- підвищення рівня сплати податків;
- стале зростання доходів бюджету та Пенсійного фонду.

Податкова політика має стати жорсткою, але справедливою, стабільною й зрозумілою. Податки мають сплачувати усі суб'єкти підприємницької діяльності сповна, а не лише ті, де легально ведеться облік.