

ВПЛИВ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ НА СТАН ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Визначено основні поточні проблеми, що існують в системі державних фінансів України. Проведено аналіз основних факторів, що впливають на стан державних фінансів. Намічено основні напрями впровадження в практичну діяльність реформи податкового законодавства в Україні

Постановка проблеми. Розбалансована за останні роки система державних фінансів та вкрай неефективне адміністрування доходів та видатків державного бюджету значно уповільнюють відновлення економічного потенціалу України в посткризовий період. Політика в сфері оподаткування є одним з ефективних інструментів стимулювання економічного зростання та відновлення рівноваги системи державних фінансів, результати застосування якого досліджено в даній статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний вклад в дослідження фінансової системи та оподаткування внесли такі зарубіжні вчені, як С. Хант, Ф. фон Хайек, П. Кругман, М. Портер, А. Аткинсон, Е. Аურიол, Д. Стігліц та інші. Проблеми фінансів та оподаткування розробляються також відомими українськими та російськими вченими: Я. Базиліук, О. Білорус, С. Давиденко, В. Геєць, С. Бабенко, А. Соколовська, Т. Єфименко, Р. Фатхутдінов, А. Хоюнов та іншими.

Викладення основного матеріалу дослідження. Розпочаті в Україні економічні реформи, серед яких бюджетна та податкова, дають усі можливості для побудови якісно нової системи державних фінансів, яка відповідає вимогам часу та очікуванням суспільства. Початком податкової реформи стало прийняття Верховною Радою України Податкового кодексу. Стратегічний нормативний документ, який є правовою основою державної податкової політики, був створений як продукт компромісу між інтересами громадян, держави та бізнесу.

Зміна в роботі системи державних фінансів, що відбувається сьогодні, спрямована на побудову ефективної, справедливої, прозорої, стабільної та прогнозованої системи державних фінансів, яка сприяє зростанню добробуту громадян і розвитку економіки, та забезпечує виконання стратегічних рішень керівництва нашої держави.

Наприкінці 2009 року стало очевидним, що система державних фінансів майже повністю розбалансована. Величезні борги, вкрай неефективне адміністрування бюджетних доходів, управління в ручному режимі державними видатками – всі ці фактори призвели до того, що Україна опинилась зовсім неготовою до світової фінансово-економічної кризи.

Падіння реального ВВП на 15 % – цілком закономірний результат непрофесійного державного управління.

В цих умовах необхідно було найшвидшими темпами відновити роботу системи державних фінансів. В умовах кризи, мало було відновити систему, що існувала раніше. Для виконання поставлених перед Урядом завдань, необхідно було оновити систему державних фінансів із використанням найкращого світового досвіду.

Тому першими серед економічних реформ стали саме бюджетна та податкова реформи. У 2011 рік Україна вступила, маючи Податковий та оновлений Бюджетний кодекси, підтримку міжнародних фінансових організацій, стабілізовану систему державних фінансів.

Доходи Державного бюджету 2009 року були виконані на 81,9 % (201,9 млрд. грн. при плані 246,4 млрд. грн.).

Планові показники надходжень від основних бюджетоутворюючих податків за жодним з них не виконані. Крім того, падіння податкових надходжень в 2009 році було суттєвим.

Частка податкових надходжень державного бюджету у ВВП у 2009 році порівняно із 2008 роком знизилась на 1,4 в.п. до 16,3 відсотка ВВП, через зниження частки надходжень податку на прибуток підприємств (на 1,4 в.п.), ввізного мита (на 0,6 в.п.), податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів (на 0,5 в.п.), що пов'язано із зниженням прибутку прибуткових підприємств та імпорту товарів. При цьому, зросла частка акцизного збору (на 1,0 в.п.) та податку на додану вартість.

Плановий показник за 2009 рік надходжень податку на прибуток до державного бюджету недовиконано на 23,1 відсотка, або на 9762,5 млн. гривень.

На зменшення обсягу надходжень податку на прибуток у 2009 році значною мірою мали вплив:

– загострення світової фінансової кризи, яке призвело до суттєвого зменшення зовнішнього попиту та падіння обсягів виробництва в експортоорієнтованих секторах економіки (в першу чергу, в хімічному та металургійному);

– спад обсягів промислового виробництва протягом 2009 року на 21,9 відсотка;

– задеклароване від'ємне значення об'єкта оподаткування за підсумками 2008 року в сумі 37,2 млрд. грн.;

Питома вага податку на прибуток підприємств в загальному обсязі доходів державного бюджету знизилась у 2009 році на 3,9 в.п. до 20,8 відсотка.

Питома вага податку на додану вартість в загальному обсязі доходів державного бюджету у 2009 році збільшилась на 4,4 в.п. до 52,8 відсотка.

Негативно на виконання бюджетних призначень з ПДВ вплинула наявність залишку від'ємного значення попередніх років, що передбачає можливість зменшувати поточні нарахування з ПДВ та заявляти додаткові суми до відшкодування.

Не надійшло до державного бюджету за акцизним збором 2,4 млрд. грн., або 10 відсотків річного плану. Хоча порівняно з 2008 роком надходження акцизного збору до державного бюджету в цілому збільшилися на 67,8 відсотка, або на 8596,6 млн. грн. до 20608,4 млн. гривень.

На збільшення надходжень акцизного збору у 2009 році проти попереднього року вплинуло підвищення ставок акцизного збору (зокрема, збільшено ставки на: спирт та лікєро-горілчані вироби – на 58,1 відсотка; пиво – на 93,5 відсотка; коньяк – на 40 відсотків; тютюнову продукцію у 2,3 раза; бензин у 1,8 раза) та зростання обмінного курсу євро у середньому на 41 відсоток за 2009 рік, оскільки ставки акцизного збору на нафтопродукти та транспортні засоби визначені у євро.

Негативно на виконання плану надходжень акцизного збору до державного бюджету у 2009 році вплинули:

– скорочення імпорту легкових автомобілів (у 6,1 раза за 2009 рік), що призвело до втрати 0,7 млрд. грн.;

– зменшення обсягу виробництва легкових автомобілів у 2009 році у 6 разів, що призвело до втрати 0,4 млрд. грн.;

– неузгодженість законодавства у 2009 році щодо ставок акцизного збору на дизельне паливо та легкові автомобілі, яка призвела до втрати бюджетом 2,3 млрд. грн.

Надходження до Державного бюджету України податків на міжнародну торгівлю та зовнішні операції становили 6929,3 млн. грн., або 63,6 відсотка річного плану.

Найбільшу питому вагу в цих надходженнях має ввізне мито, обсяг надходжень якого за результатами 2009 року до бюджету становив 6326,8 млн. грн., або 61 відсоток річного планового показника.

Порівняно з попереднім роком надходження ввізного мита знизилась майже у 2 рази, або на 5604,2 млн. гривень.

Сума фактичних надходжень за 2009 рік від зборів за спеціальне використання природних ресурсів до державного бюджету становила 2624,4 млн. грн., або 82,1 відсотка річного плану.

Неподаткові надходження до державного бюджету за 2009 рік дорівнювали 50676,8 млн. грн., що становить 79,4 відсотка плану на 2009 рік. Порівняно з 2008 роком неподаткові надходження знизилась на 2177,4 млн. грн., або на 4,1 відсотка.

Місцеві бюджети за доходами були виконані на 90,7 % (майже на 9 % вище). При цьому з місцевих бюджетів ще і було перераховано до Державного бюджету 7,7 млрд. грн. міжбюджетних трансфертів.

Надходження податку на доходи фізичних осіб займають лівову частку надходжень місцевих бюджетів (більше 60 %). Не зважаючи на зниження обсягів виробництва у 2009 році 21,9 % до попереднього року та загальну несприятливу економічну ситуацію, зниження надходжень від цього податку порівняно з 2008 роком відбулося на 1410,5 млн. грн., або на 3,1 %. Середня заробітна плата у 2009 році збільшилася до попереднього року на 100 гривень, до 1906 грн., у той час, як індекс реальної заробітної плати до попереднього року склав 91,1 %.

Зменшення ВВП та доходів державного бюджету стали основними причинами виникнення двох негативних наслідків.

Перший – внаслідок невиконання доходної частин Державного бюджету у 2009 році, відбулося значне і стрімке зростання дефіциту державного бюджету на 23,0 млрд. грн. :з 12,5 млрд. грн. у 2008 році до 35,5 млрд. грн. у 2009 році, або 3,9 % ВВП.

У 2009 році кошти, отримані від розподілу спеціальних прав запозичення (SDR) Міжнародного валютного фонду у сумі 15,7 млрд. гривень Уряд зарахував до дохідної частини, чим було фактично занижено дефіцит державного бюджету за 2009 рік на вказану суму. Після проведення відповідних коригувань звітних бюджетних показників, номінальний дефіцит державного бюджету у 2009 році склав 35,5 млрд. грн., або 3,88 відсотка ВВП. Таким чином, було порушено встановлений Статтею 11 Закону України “Про Державний бюджет України на 2009 рік” граничний розмір державного боргу України в сумі 193076,7 млн. гривень.

При цьому до офіційного показника дефіциту не були включені:

– Невідшкодовані суми ПДВ – 24,2 млрд. грн.

- Капіталізація НАК "Нафтогаз України" - 19,6 млрд. грн.
 - Видатки на капіталізацію банків – 19,6 млрд. грн.
- та ряд інших показників.

Як наслідок, фактично реальний дефіцит державного бюджету України при плані 33,0 млрд. грн. на 2009 рік становив 103,8 млрд. грн., до якого, крім звітного дефіциту бюджету у сумі 35,5 млрд. грн., відносяться також суми рекапіталізації банків (19,6 млрд. грн.), капіталізації НАК "Нафтогаз України" (24,4 млрд. грн.) та обсяг невідшкодованих сум ПДВ (24,2 млрд. гривень). Тобто дефіцит бюджету 2009 року (без врахування наданих протягом 2009 року гарантій та здійснених переплат податків та зборів) становив 11,4 відсотка ВВП (рис. 1).

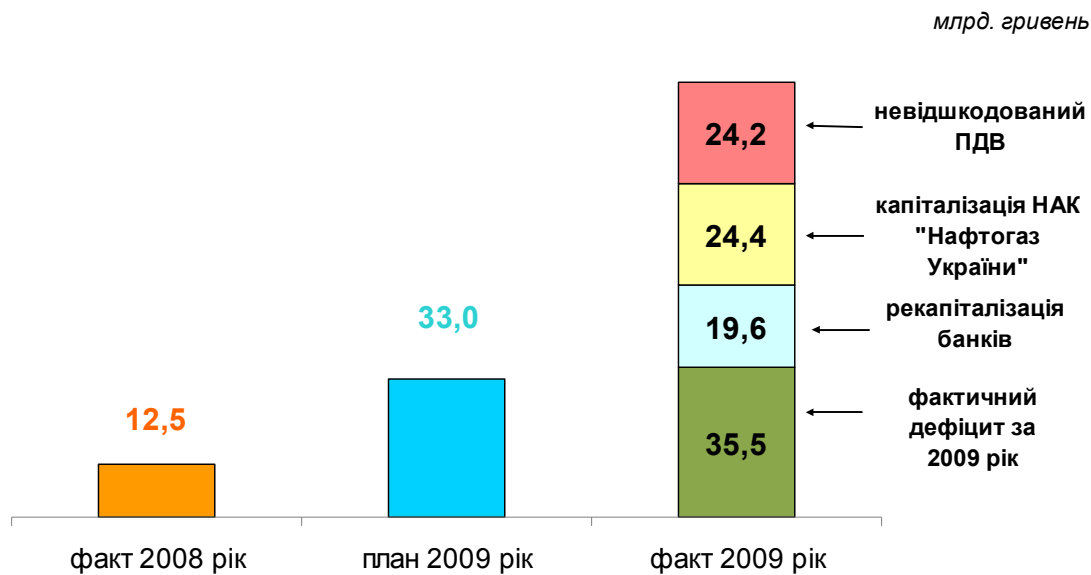


Рис. 1 Дефіцит Державного бюджету України за 2008-2009 роки

Другим негативним наслідком є значне зростання державного та гарантованого державою боргу до 316,9 млрд. грн. (рис. 2) або 34,6 % ВВП (рис. 3). Прорахунки у політиці адміністрування доходів бюджету у 2009 році Уряд намагався компенсувати здійсненням безсистемних запозичень. Обсяг залучених у 2009 році коштів склав 105,3 млрд. грн., що втричі перевищило показник 2008 року – (33,3 млрд. грн.), та у 10 разів – показник 2007 року – (10,5 млрд. грн.).

Обсяг залучених державою у 2009 році коштів склав 105,3 млрд. грн., що втричі перевищило показник 2008 року – (33,3 млрд. грн.), та у 9 разів – показник 2007 року – (10,5 млрд. грн.).

Станом на 31.12.2009 р. Державний зовнішній борг становив 135926,2 млн. грн.; Державний внутрішній борг становив 91070,1 млн. грн.; гарантований борг України становив 89888,5 млн. грн.

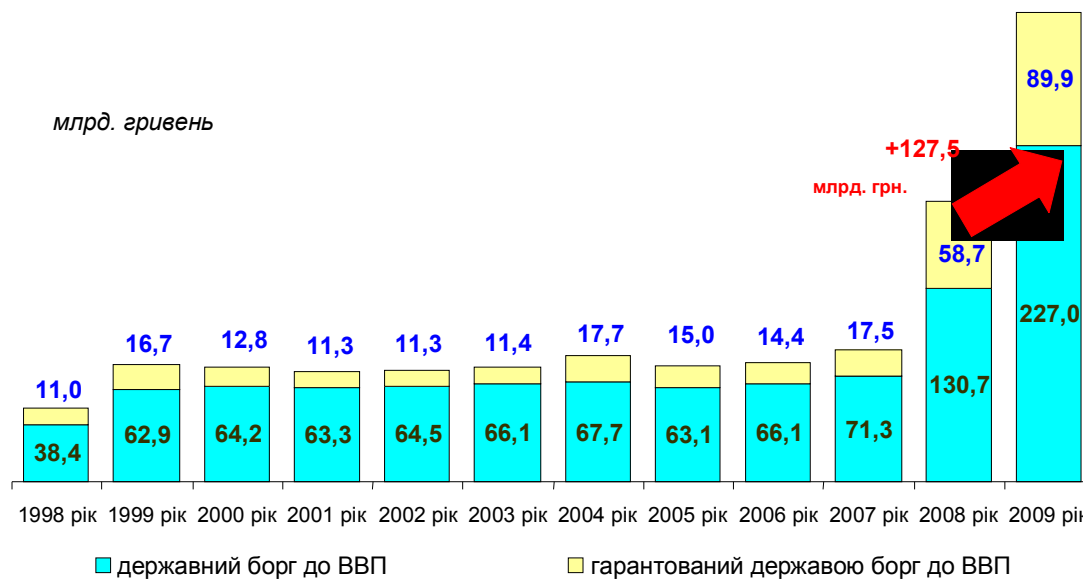


Рис. 2 Стан державного та гарантованого державного боргу України (на кінець відповідних років)

Суттєве збільшення обсягів запозичень призвело до зростання у 2009 році показника співвідношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП майже на дві третини – на 14,6 в.п. до 34,6 відсотка. Таке різке зростання частки державного боргу у ВВП створює суттєве навантаження на бюджети наступних років та посилює ризики порушення фінансової стабільності держави.

Порівняно з іншими державами світу частка державного боргу та дефіциту бюджету України у ВВП є досить помірною. Так, у 2009 році дефіцит державного бюджету Чехії склав 6,6 % ВВП¹, Франції – 8,2 % ВВП². Державний борг Румунії у 2009 році склав 23,3 % ВВП³, Чехії (2008 р.) – 29,4 % ВВП, Угорщини – близько 80 % ВВП⁴, а Франції – 75,0 % ВВП. Європейським пактом передбачено граничні показники для дефіциту бюджету у 3 % ВВП, а для державного боргу у 60 % ВВП. Однак, порівнюючи ці показники, не можна заспокоюватися, адже маємо різну з ними структуру економіки, доступ до світових фінансових ресурсів, різну економічну та фінансову стабільність.

¹ <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%>

² <http://www.uabanker.net/daily/2010/02/035512>

³ http://www.uabanker.net/daily/2010/02/022510_1740.shtml

⁴ <http://www.rosinvest.com/news/587452/>

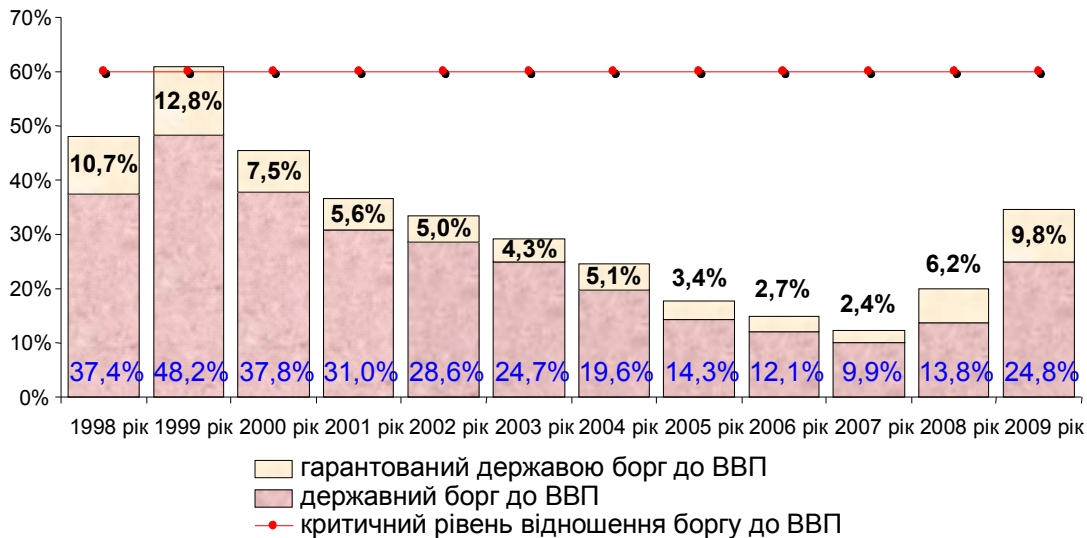


Рис. 3. Відношення державного та гарантованого державою боргу України до валового внутрішнього продукту (на кінець відповідних років)

Зростання державного боргу супроводжувалося зростанням відсоткових ставок за запозиченнями.

Якщо у 2007 році середня вартість запозичень на внутрішньому ринку складала 6,7 %, то у 2009 році цей показник зріс до 12,9 % (майже вдвічі). За окремими запозиченнями відсоткова ставка взагалі перевищила показник 20 %. Так, ставка по ОВДП, емітованих для поповнення Стабілізаційного фонду складала 22,7 %.

Якщо до 2008 року темпи державних запозичень знижувались, а обсяги державного боргу відносно ВВП скорочувались, то з 2008 року почалося їх зростання.

На сьогодні політика, яка реалізується Урядом у сфері державних запозичень, є відображенням позитивних системних перетворень, які відбуваються в державі протягом останнього року.

На відміну від 2009 року, коли спостерігалось стрімке нарощування обсягів державного боргу, Уряд у 2010 році визначив для себе одне із пріоритетних завдань у сфері державних фінансів – дотримання виваженої боргової політики. Темпи приросту запозичень у 2010 році скоротились у 30,1 рази (8,5 % у 2010 році проти 263,4 % у 2009 році).

У 2011 році Кабінет Міністрів України планує досягти скорочення обсягів запозичень. Обсяг державних запозичень у 2010 році склав 131,3 млрд. грн., що на 24,3 % більше показника 2009 року (121,0 млрд. грн.).

Видатки на обслуговування державного боргу у 2010 році склали 15,6 млрд. грн. (у 2009 р. – 9,0 млрд. грн.). З них видатки на обслуговування боргу, утвореного в період з 01.01.2008 по 01.03.2010 років – 11,5 млрд. грн.

Відновлення взаємодії із МВФ сприяло покращенню кредитних рейтингів України, що також позитивно вплинуло на вартість кредитних ресурсів. Впродовж 2010 року, після стабілізації фінансово-бюджетної системи відсоткові ставки по запозиченням знизилися. У 2011 році зростуть прогнозні обсяги виплат як з погашення державного боргу (в 2,3 рази), так і з його обслуговування (в 1,5 рази).

Таке зростання пояснюється зростанням абсолютної суми державного боргу, його відношення до ВВП, починаючи з 2008 року (2008 р. – 13,8 %, 2009 р. – 24,9 %, 2010 р. – 32,1 %, 2011 р. – 30,0 %). Крім цього, зростання обсягів погашення державного боргу зумовлено графіком погашення діючих державних боргових зобов'язань та випуском короткострокових облігацій внутрішньої державної позики.

Позитивні результати економічної політики в 2010 році, відсутність інфляційних і девальваційних очікувань, відтоку капіталу нерезидентів, а також достатня ліквідність банківської системи та відновлення кредитування економіки дасть можливість зберегти розмір відсоткових ставок за ОВДП на поточному рівні.

Очікується, що у 2011 році середньозважені відсоткові ставки знаходитимуться на рівні близько 10,0 % річних і 12,0 % річних за коротко- і середньостроковими паперами відповідно (січень 2010 р. – 22,3 %, серпень 2010 р. – 6,5 %).

На тлі кропіткої роботи з реформування податкового законодавства та налагодження позитивної динаміки економічного зростання та, як наслідок, позитивної динаміки бюджетних надходжень, значних змін вимагає і система управління державними видатками.

Окремої уваги вимагає ситуація з кредитуванням Пенсійного фонду України за рахунок коштів державного бюджету України. В поточному році, як і в 2009 році, майже кожна п'ята гривня витрат державного бюджету України спрямовувалася на забезпечення пенсійних виплат.

Причин такої ситуації є дві: перша – зменшення фондів оплати праці на підприємствах и компенсація різниці заробітних плат працівникам готівковими коштами поза системою обліку і оподаткування (для прикладу, середня зарплата по державному сектору в 2010 р. склала 2400 грн.⁵, а середня заробітна плата по приватному сектору 1800 грн, що є аномальною ситуацією, та свідчить про небажання приватного сектору офіційно декларувати фонди оплати праці); друга – незадовільна робота ПФУ з контролю доходів (контроль надходження зборів до ПФ з продажу валюти, послуг мобільного зв'язку, що теж є резервом забезпечення ПФУ власними надходженнями).

За 2008-2009 роки зростання пенсійних виплат становило 69,7 %, при зростанні номінального ВВП за аналогічний період – лише на 26,6 %.

Для забезпечення відповідності критеріїв функціонування Пенсійного фонду завданню збалансування доходів та видатків фінансово-бюджетної системи України можна шляхом:

- скорочення видатків на утримання апарату ПФУ;
- зменшення недоїмки із зборів до Пенсійного фонду;
- розширення економічної бази власних надходжень ПФУ за рахунок активізації економічної діяльності та зростання ВВП;
- реформування системи державного соціального страхування, через розвиток механізму альтернативного фінансування усієї сфери соціальних послуг.

⁵ www.pravda.com.ua/news/2010/11/17/5581289/

Досягти поставлених завдань можливо лише за умови впровадження реформ у сфері пенсійного забезпечення для зменшення зростаючої залежності Пенсійного фонду від дотацій Державного бюджету і (витрати Пенсійного фонду у 2009 р. становили близько 18,2 % ВВП). Подальша реалізація пенсійної реформи та започаткування функціонування другого рівня пенсійної системи в Україні, як потужного джерела інвестиційних ресурсів (шляхом доопрацювання та прийняття Закону “Про запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування”) дозволить також знизити тиск на фонд оплати праці. Необхідно також в ході реформування реалізувати механізм спрямування частини страхових пенсійних внесків із солідарної системи державного пенсійного страхування до накопичувальної системи, (у відповідності з Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” та проектом Закону “Про запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування”). Основою пенсійної реформи має стати запровадження єдиного соціального внеску з диференційованою ставкою, яка буде залежати від політики роботодавців щодо співвідношення між кількістю найманих працівників та середнім рівнем заробітної плати.

В контексті збільшення доходів ПФУ, неможливо не згадати про реформування спрощеної системи оподаткування. Єдиний податок виявився чи не найсуперечливішим питанням Податкової реформи.

Одним з невідкладних кроків, які необхідно здійснити найближчим часом, є реформування спрощеної системи оподаткування, залишеної Податковим кодексом України у незмінному вигляді.

Запроваджений наприкінці 90-х років, до речі, за спільною ініціативою керівництва Деркомпідприємництва та ДПА України, він був покликаний сприяти становленню малого та середнього бізнесу в умовах перехідної економіки. В цілому можна визнати, що єдиний податок належно виконав цю функцію, і став стартовим майданчиком для бізнесу багатьох підприємців.

Однак, сьогодні, як і уся податкова система, він вимагає реформування.

По-перше, з міркувань справедливості оподаткування.

Конкретний приклад – у 2009 році податкове навантаження зі сплати єдиного податку на одного підприємця становило, в середньому – 1 162 грн. на рік (1,127 млн. підприємців сплатили 1,310 млрд. грн. єдиного податку), а податкове навантаження на найманого працівника зі сплати податку з доходів фізичних осіб зі своєї заробітної плати в середньому – 2 421 грн. на рік (16,6 млн. найманих працівників та самозайнятих осіб сплатили зі своїх доходів у вигляді заробітної плати 40,2 млрд. грн. податку з доходів фізичних осіб).

Не може бути визнана природною ситуація, за якої бізнесмен платить податків менше, ніж звичайний громадянин –світовій економічній практиці.

До того ж, наймані працівники та їх роботодавці на загальній системі оподаткування сплачують ще і страхові внески до Пенсійного фонду, а от платники єдиного податку до останнього часу були звільнені навіть від мінімальних додаткових пенсійних платежів.

Крім потреби забезпечити справедливий підхід до оподаткування платників, необхідно також виключити можливості для зловживання єдиним податком.

Нажаль, на сьогодні єдиний податок активно використовується з метою ухилення від оподаткування.

В умовах комплексної податкової реформи єдиний податок не може залишитися у незмінному вигляді.

З урахуванням цього, необхідно здійснити його реформу, яка дозволить зберегти позитивні риси спрощеної системи, як майданчику для початку власної справи, але при цьому перестане бути фактором викривлення конкурентного середовища, що, до речі, суперечить і принципам оподаткування, викладеним в ухваленому Податковому кодексі.

Реформа єдиного податку є лише одним із прикладів того, що намір загальмувати подальші зміни у податковій системі не відповідає потребам розвитку держави.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Існуюча система державних фінансів потребує комплексного реформування, направлено на:

- удосконалення роботи адміністраторів податків і зборів;
- якісну зміну структури бюджетних доходів;
- якісну зміну структури бюджетних видатків;
- збалансованість макроекономічних показників та максимальну автоматизацію системи управління державними фінансами;
- обмеження державного боргу;
- обмеження дефіциту державного бюджету;
- відновлення довіри міжнародних фінансових організацій та налагодження співпраці з ними.

Основними напрямками, що мають бути реалізовані в рамках податкової та бюджетної реформ мають стати впровадження в практичну діяльність Податкового кодексу, реформування спрощеної системи оподаткування, зменшення залежності ПФУ від бюджетних запозичень та реформування місцевих бюджетів.

В умовах комплексної податкової реформи єдиний податок не може залишитися у незмінному вигляді.

З урахуванням цього, необхідно здійснити його реформу, яка дозволить зберегти позитивні риси спрощеної системи, як майданчика для початку власної справи, але при цьому перестане бути фактором викривлення конкурентного середовища, що, до речі, суперечить і принципам оподаткування, викладеним в ухваленому Податковому кодексі.

Реформа єдиного податку є лише одним із прикладів того, що намір загальмувати подальші зміни у податковій системі не відповідає потребам розвитку держави.

Існуюча структура податкових надходжень до місцевих бюджетів наглядно демонструє, що є необхідність її переорієнтації на майнові та екологічні податки – їх частка сьогодні зростає, однак потенціал їх не вичерпано, адже це достатньо нові для України податки. Крім того, майже половину доходів місцевих бюджетів складають офіційні трансферти, що є свідченням недостатньої самостійності місцевих бюджетів.

До заходів, що могли б сприяти розвитку економіки регіонів та збільшенню податкових надходжень до місцевих бюджетів можна віднести:

- активне використання механізмів державно-приватного партнерства.
- зменшення адміністративно-дозвільних та бюрократичних перепон для розвитку підприємництва у регіонах.
- контроль за реєстрацією суб'єктів підприємницької діяльності на території місцевих громад.