

Невідкладні завдання бюджетної політики

Вступне слово Президента України Л.Д. Кучми
на міжнародній науково-практичній конференції
25 травня 2001 р.

Шановні учасники конференції!

Склалася добра традиція, за якої найбільш значущі проблеми суспільного життя, у тому числі й економіки, обговорюються за участю політичного керівництва держави на науково-практичних конференціях. Така практика дозволяє ґрунтовніше осмислити зміст ключових завдань державної політики, уникати помилок та зменшити ризики при прийнятті відповідальних управлінських рішень. Нинішня конференція є продовженням цієї традиції. Вона присвячується проблемам поглиблення реформ у бюджетній сфері економіки. Присутнім відомо, що, користуючись повноваженнями статті 106 діючої Конституції, Президент України найближчим часом вперше звернеться до Верховної Ради з позачерговим Посланням, яке буде присвячено проблемам бюджетної політики.

Нагальна необхідність такого кроку зумовлена не лише складними та масштабними завданнями, що стоять у фінансовій сфері економіки на 2002 рік та наступний період, а насамперед гострою потребою внести принципові корективи, які б дозволили суттєво посилити вплив бюджетної політики на вирішення визначальних завдань стратегії економічного і соціального розвитку України на 2000-2004 роки. Ми ставимо перед собою надзвичайно відповідальне завдання - забезпечити економічне зростання такими темпами, які дозволять не лише якнайшвидше подолати наслідки економічної кризи, а й у максимально стислі строки скоротити наше відставання від країн європейської спільноти, до структур якої ми прагнемо інтегруватися.

Інша, не менш значуща, а можливо й (за великим рахунком) визначальна складова економічної стратегії - досягнення глибоких якісних перетворень, які стосуються структурних змін української економіки, її інноваційної спрямованості та глибокої соціальної переорієнтації. На перехідному етапі, коли ще залишаються незадіяними ринкові саморегулятори, фінансова політика держави є визначальним інструментом її впливу на розвиток зазначених процесів. Конференція має глибоко та всебічно проаналізувати насамперед цей бік бюджетної політики, дати вичерпні відповіді на питання: що робиться і що має робитися саме в цьому аспекті?

Через декілька місяців ми будемо відзначати перше десятиріччя незалежності нашої держави. Нам є що сказати про реформи в усіх сферах суспільного життя, зокрема в економіці, в тому числі і в її визначальному сегменті - у сфері державних фінансів. Хоча фактично розпочинали тут з нульової позначки. Щоб зрозуміти зрушення, які відбулися, хочу нагадати: за офіційною статистикою Держкомстату України, у 1992 році - першому році незалежності - дефіцит зведеного бюджету складав 13,7, а державного - 17,3 відсотка від валового внутрішнього продукту.

Бюджетний дефіцит повністю покривався за рахунок емісійного ресурсу - випуском інфляційних грошей, тобто за допомогою інфляційного податку. Зверніть увагу на такі розрахунки: з врахуванням кредитів НБУ, які надавалися сільському господарству та вугільній галузі фактично на незворотній основі, рівень бюджетного дефіциту у 1992 році перевищив астрономічні параметри - 37 відсотків від ВВП. Такою ж критичною була ситуація і у 1993 році. Якщо у 1992 році грошова емісія зросла в 11 разів, то у 1993 році - в 19. За рахунок емісійних ресурсів НБУ було профінансовано 36,3 відсотка бюджетних видатків. Ця сума перевищує рівень бюджетних надходжень за рахунок податку на додану вартість та податку на прибуток підприємств.

Отже, на той час основним джерелом доходів була не податкова система, а пряма емісія НБУ. У формуванні бюджетних ресурсів податки відігравали лише допоміжну функцію. У такий спосіб держава, не питаючи згоди, беззастережно господарювала у кишенях людей і за їх рахунок покривала свої бюджетні витрати. Саме тому я однозначно дотримуюся позиції, що знецінені у такий спосіб заощадження населення мають бути компенсовані.

Декілька тижнів тому я отримав негативну відповідь уряду з цього питання і погодитися з цим не можу. Найближчими днями буде утворено спеціальну робочу групу, яка має опрацювати відповідні пропозиції. Хочу почути і вашу точку зору з цього питання. Я свідомо привертаю увагу присутніх до цих сторінок нашої економічної історії, щоб ще раз нагадати тим, у кого коротка пам'ять, якою ціною досягнуто зрушення, які ми маємо нині у бюджетній сфері та в економіці в цілому.

Ситуація почала змінюватися наприкінці 1994 року, коли відповідно до програми "Шляхом радикальних економічних реформ" було зроблено основні акценти на першочерговій макроекономічній стабілізації, припиненні емісійних кредитів і забезпеченні реальної самостійності НБУ, його відокремленості від бюджету. Ви пам'ятаєте, скільки нарікань довелося вислухати Президентів у зв'язку з цим від опозиції, в тому числі і від тодішнього керівництва парламенту. Однак ми не відступили. Результативність відповідної політики позначилася не відразу. Якщо у 1997 році дефіцит державного бюджету був ще досить високим - 6,7 відсотка ВВП, то у 1998 році він зменшився у 3,3 раза - до 2,1 відсотка, у 1999 році - 1,6 відсотка.

Саме у 1998 та 1999 роках указами Президента було здійснено надзвичайно складні та болісні заходи, які стосувалися насамперед оптимізації бюджетних видатків. Ці процеси закріплено у 2000 році - коли бюджетний рік завершено з профіцитом 0,44 відсотка від ВВП. Від 37 відсотків дефіциту у 1992 році - до 0,44 відсотка профіциту у 2000 році - ось той дійсно драматичний та складний за своїм змістом шлях, який пройдено за 10 років реформування бюджетної сфери. Фахівці бюджетної справи, які беруть участь у роботі конференції, переконаний,

добре усвідомлюють, що стоїть за цими цифрами.

Не можу не привернути увагу і до такого показового факту. Україна зробила суттєвий крок до впровадження визначеної стратегією економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки політики поступового скорочення державного боргу. У минулому році порівняно з 1999 роком він зменшився з 15,3 млрд. дол. до 14,1 млрд. дол., в т. ч. зовнішній борг - з 12,4 млрд. дол. до 10,3 млрд. дол. Частка загального обсягу державного боргу в структурі ВВП скоротилася з 62,8 до 49,9 відсотка і нині вже не є критичною, як це було у попередній період. Розв'язанню цього питання сприяла конструктивна політика Національного банку України, взаємовідносини якого з системою державних фінансів будуються нині на цивілізованій основі.

Водночас позитивні результати останніх років не дають підстав говорити про кардинальні зрушення в бюджетній сфері. Залишається ще багато не розв'язаних проблем, які потребують свого вирішення. Головна з них - це досягнення реальної збалансованості бюджетної системи, її доходів і видатків. Перекоаний, що вам добре відома ця ситуація. Хоча формально на 2001 рік державний бюджет затверджено бездефіцитним, у доходній частині закладено майже 6 млрд. грн. надходжень від приватизації державного майна, які не носять характеру постійних надходжень і можуть розглядатися лише як додаткове (тимчасове) джерело бюджетного фінансування. За великим рахунком, зазначені 6 млрд. грн. - це сума фактичної незбалансованості доходів та видатків бюджету. У цьому зв'язку не можу погодитися з підходом, коли приватизаційний процес розглядається у суто фіскальному контексті. Така ж сума надходжень до бюджету від приватизації планується і на наступний рік.

Не виконується положення указу Президента України щодо спрямування 25 відсотків надходжень від приватизації на інвестування стратегічних підприємств. У результаті всі отримані від приватизації кошти спрямовуються винятково на поточне споживання. Зберігаються значні обсяги кредиторської заборгованості бюджетних установ, що утримуються за рахунок державного та місцевих бюджетів. Станом на 1 січня 2001 року загальна сума відповідної заборгованості перевищила 5 млрд. грн. Важливо розібратися у причинах такої, на перший погляд, суперечливої ситуації. Впродовж вже майже двох років маємо відчутне зростання ВВП, а напруженість бюджету не зменшується. Звісно, що спрощувати цю проблему не можна.

Але вона, за моїми глибокими переконаннями, не має свого вирішення на шляху дальшого посилення фіскальної функції бюджету. Потрібно враховувати особливості нової економічної ситуації. Якщо у попередній період в умовах глибокої фінансової кризи фіскальна функція бюджету об'єктивно мала бути визначальною, то нині основна увага має приділятися розширеному відтворенню фінансових ресурсів на рівні первинної ланки економіки - тобто на рівні безпосередніх суб'єктів господарювання. Я дуже хотів би, щоб ця зрозуміла істина була глибоко усвідомлена урядом. Однак цього нині поки що не відбувається. На противагу принципам стратегії економічного та соціального розвитку держави, проголошеним Посланням Президента України, у якому увага уряду зосереджена на необхідності суттєвого посилення стимулюючої функції бюджетної політики, першочерговому зміцненні фінансів суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб та домашніх господарств, бюджет продовжує розглядатися лише як фіскальний план доходів і витрат, виконанню якого фактично підпорядковуються всі інші інструменти економічних та соціальних перетворень. Позначається недосконалість і бюджетних розрахунків. Вони не враховують реальний баланс фінансових ресурсів держави. Ви добре знаєте, що відповідні розрахунки у нас в державі взагалі ніким не здійснюються. Не розраховуються і фінансові потоки. Все робиться на око. Це призводить до дальшого посилення фіскальної функції бюджету, а відтак і податкового тиску. При цьому "шкіру спускають", звісно, не з тіньовиків, а з тих, хто своєчасно платить податки, платять за себе і водночас за тих, хто легальними і нелегальними способами ухиляється від цього. У такій ситуації поглиблюється вкрай небезпечна функціональна відособленість бюджетної політики від нагальних завдань розвитку реальної економіки. Це, врешті-решт, звужує можливості розширеного відтворення фінансових ресурсів держави, веде до зменшення фінансової бази бюджетних призначень.

Порушую цю проблему не вперше. Однак конструктивної позиції уряду я не бачу. Скажу відверто: глибоко перекоаний у тому, що однією з причин відставки уряду (а це пов'язано з втратою ним підтримки тієї частини депутатського корпусу, яка найбільш тісно пов'язана з реальною економікою) стала його непослідовна позиція у проведенні насамперед податкової реформи. Не знімаю вини за це і з Верховної Ради. Але глибоко перекоаний в тому, що при більш чіткій позиції уряду проблема Податкового кодексу могла б бути вже давно вирішена. Нинішнього року ситуація повторюється. До чого це призводить - зрозуміло.

Надмірний податковий тиск є однією з причин низької конкурентоспроможності української економіки. Лишається значною збитковість підприємств та організацій. Віддзеркаленням цього є щорічне зростання бюджетної недоїмки, обсяги якої на 1 квітня поточного року перевищили 11,8 млрд. грн. Ось де резерви відчутного зниження податкового тиску. Кому це незрозуміло?

Поглиблюється платіжна криза. Загальний рівень дебіторської та кредиторської заборгованості усіх суб'єктів господарювання (крім бюджетних установ) збільшився за 2000 р. відповідно на 8,8 та 12,7 відсотка. У I кварталі поточного року ситуація не змінилася. Відповідне зростання складає 4,9 та 4,2 відсотка.

Не зменшується рівень тінізації. Тут також маємо прямий зв'язок з надмірністю податкового тиску. За експертними оцінками, втрати бюджету від тінізації доходів щорічно перевищують 12-13 млрд. грн. Йдеться, насамперед, про збереження значного податкового навантаження на фонд оплати праці та доходи громадян. Ви знаєте, що у сукупності на кожну зароблену гривню припадає майже 80 копійок податків. У цьому контексті стає очевидним: збільшення бюджетних надходжень, що мало місце у 2000 році й про що весь час говориться з високих урядових трибун, стало можливим не в результаті відчутного розширення фінансової бази, а, насамперед, завдяки сприятливій зовнішньоекономічній кон'юктурі, включення до бюджету позабюджетних коштів, а також суттєвому збільшенню інфляційного податку. Кожна четверта гривня бюджетних надходжень 2000-го року мала інфляційну

природу.

Наведені дані дають підстави для висновку: не зважаючи на загальне оздоровлення економічної ситуації, кризові процеси у фінансовій сфері української економіки подолано ще не повністю. Це є одним з визначальних ризиків, який стримує можливості виходу економіки на траєкторію сталого зростання, здійснення глибоких структурних та інноваційних перетворень.

Виправлення такої ситуації у 2002 році має стати визначальним завданням економічної політики нового уряду. Головне в цьому - невідкладне проведення радикальної податкової реформи. Метою реформи є вирішення триєдиного завдання:

- забезпечення відчутного послаблення податкового тиску;
- спрощення процедур податкового адміністрування;
- забезпечення надійного захисту прав платників податків.

Ви добре розумієте, що необхідною умовою реалізації цих завдань має бути невідкладне прийняття Податкового кодексу. Нині узгоджується позиція з керівництвом Верховної Ради щодо процедури вирішення цього питання. Досягнуто домовленості і стосовно поетапного зниження податків. Звертаюся до учасників конференції, присутніх журналістів: потрібно встановити громадський контроль за проходженням у Верховній Раді Податкового кодексу. Це проблема турбує не лише промисловців та підприємців, а кожну людину.

Ставиться за мету забезпечити вже у наступному році:

по-перше, зниження ставки податку на додану вартість з 20 до 17 відсотків;

по-друге, зниження ставки податку на прибуток підприємств з 30 до 25 відсотків;

по-третє, введення нової шкали ставок оподаткування громадян прибутковим податком на рівні, що не перевищує 25 відсотків;

по-четверте, зменшення розміру ставок нарахувань на фонд оплати праці;

по-п'яте, удосконалення політики щодо справляння акцизного збору, зокрема в частині поліпшення його адміністрування та запровадження індексації ставок з урахуванням індексу споживчих цін;

по-шосте, скорочення кількості видів податків з 39 до 23.

Думаю, що відступати ще раз від продекларованого зниження податків ми не маємо права. Нас ніхто не зрозуміє. Повторюю: авторитет влади і насамперед нового уряду визначатиметься здатністю розв'язати насамперед цю проблему. Реальні можливості такого, конче значущого для економіки кроку існують. Для цього здійснення реформи податкового законодавства має супроводжуватись ефективними структурними заходами, зокрема тими, що стосуються дальшої лібералізації економіки, накопичення критичної маси ринкових перетворень.

Я готовий підтримати найрішучіші дії і у питаннях, що стосуються наведення порядку з галузевими пільгами, в тому числі й тими, які відносяться до багаточисельних експериментів. В економічній політиці все має свій час. В умовах кризи потрібно було надати відчутних імпульсів розвитку ключових галузей. Пільги пояснюються цим чинником. Ми в цьому не припустилися помилки. Зараз інша економічна ситуація, і тому зазначене питання повинно бути переглянуто. Водночас я рішуче наполягаю на запровадженні податкових стимулів інвестиційного та інноваційного процесів. Йдеться про відповідну корекцію фінансової бази податку з прибутку підприємств. У нас існувала раніше така практика, її слід відновити. Ця позиція узгоджена з урядом та Податковою Адміністрацією.

Є домовленість і з приводу вивільнення від оподаткування доходів громадян, що інвестуються на придбання акцій вітчизняних підприємств. Переконали, що учасники конференції добре розуміють особливе значення такого кроку для реалізації інвестиційної політики держави, стратегії економічного зростання. Ця проблема буде порушена у бюджетному посланні до парламенту. Розраховую на відповідну підтримку. Вказані дії мають обов'язково супроводжуватися дальшим удосконаленням системи адміністрування податків.

Ставиться питання про:

- недопущення негрошових розрахунків та будь-яких форм взаємозаліків у процесі виконання бюджетів усіх рівнів та заборону реструктуризації або списання заборгованості в оподаткуванні;
- удосконалення системи розрахунків з бюджетом підприємств паливно-енергетичного комплексу;
- збільшення доходів від державної частки власності за рахунок більш ефективного її використання.

Існують й інші джерела, що можуть компенсувати бюджетні втрати від зниження податків. Вони відомі. Потрібна лише предметна робота Уряду.

Декілька слів про міжбюджетні відносини. Розумію, що за всі роки тут накопичено стільки проблем, що розв'язати їх упродовж року неможливо. Водночас у цьому питанні, які і в усіх інших, маємо виходити із наших стратегічних орієнтирів. Йдеться про стратегію, яка базується на політиці зміцнення регіонів, посиленні їх реального впливу на економічні процеси. Це один із визначальних резервів нашого руху вперед. Практика всіх попередніх років

незаперечно доводить, що основні проблеми економічного розвитку розв'язуються на основі ефективної регіональної політики.

Саме з цих позицій уряд має визначитися у всьому комплексі питань, що стосуються міжбюджетних відносин. У зв'язку з цим мене непокоїть ситуація у сфері міжбюджетних відносин, що склалася минулого року. Йдеться про зменшення частки фінансових ресурсів, що розподіляються через місцеві бюджети. Якщо у 2000 році частка доходів державного бюджету зросла (порівняно з 1999 роком) з 15,4 до 20,4 відсотка від ВВП, то частка доходів місцевих бюджетів зменшилася - відповідно з 9,9 до 7,3 відсотка. З 9,9 до 7,1 відсотка від ВВП зменшилася і частка видатків місцевих бюджетів. Тут мають відбутися принципові зміни. Розраховую на виважену позицію уряду і в цьому питанні. Хотілося б, щоб учасники конференції всебічно обговорили цю проблему.

У контексті порушених проблем мають змінитися і основні акценти у проведенні бюджетної реформи. Ставиться питання про суттєве розширення поля бюджетної реформи, яке, на жаль, обмежується нині лише заходами щодо удосконалення системи управління державними фінансами. Критерієм ефективності бюджетної реформи повинен стати конструктивний вплив бюджетної сфери на реалізацію базових завдань економічних та соціальних перетворень як у середньостроковій, так і довгостроковій перспективі. Ще раз повторюю: у відповідності із світовою практикою бюджет має стати основним інструментом економічної політики, насамперед зміцнення конкурентоспроможності вітчизняної економіки, утвердження надійної політичної та соціальної стабільності в державі.

Зрозумілим є й те, що обов'язковою складовою бюджетної реформи має стати запровадження нових механізмів та додаткових заходів щодо забезпечення гласності та посилення контролю за використанням бюджетних ресурсів, кожної бюджетної копійки, залучення до цього широких верств населення. Вам добре відомим є те, що масове приховування доходів та прибутків від оподаткування та маніпулювання бюджетними розрахунками було і залишається нині стрижнем тіньового сектора економіки, тіньового економічного бізнесу. Щоб подолати це явище, потрібна ціла система скоординованих заходів. Вважаю за необхідне наголосити: успішна реалізація стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 роки значною мірою залежить від спроможності державної влади і насамперед уряду забезпечити практичне втілення в життя саме таких принципів та завдань бюджетної політики.

Ці та інші питання знайдуть відображення у бюджетному посланні Президента до Верховної Ради. За усіх складностей, я вірю в те, що, незалежно від розкладу політичних сил, народні депутати знайдуть в собі сили піднятися над власними політичними чи корпоративними амбіціями і все зроблять для того, щоб закріпити досягнуті в бюджетній сфері позитивні зрушення, забезпечити невідкладне прийняття Податкового кодексу і проходження бюджетного процесу відповідно до процедури, визначеної Конституцією України.

Я бажаю успіхів всім учасникам конференції, розраховую на вашу плідну роботу.

Дякую за увагу!

Урядовий кур'єр. - 2001. - 29 травня. - С. 4, 5.