

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗРОСТАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Фіскальна функція податків є базовою і її головне завдання – забезпечити надходження доходів до бюджету. В Україні протягом 1998–2003 рр. рівень фіскальної ефективності податкових надходжень до зведеного бюджету як в цілому, так і по окремих податках змінювався неоднозначно. Так, в 1998–2001 рр. спостерігалася тенденція до зниження фіскальної ефективності податкових надходжень в цілому, в тому числі по двох основних бюджетоутворюючих податках – податку на прибуток підприємств і ПДВ, а також по акцизних зборах. Зростала фіскальна ефективність лише прибуткового податку з громадян (ця тенденція зберігається й донині). У 2002–2003 рр. порівняно з 2001 р. підвищилися рівні фіскальної ефективності податку на прибуток підприємств, акцизного збору з вітчизняних товарів і податків на міжнародну торгівлю. Обсяг надходжень ПДВ у відсотках до ВВП у 2002 р. порівняно з 2001 р. зріс, а в 2003 р. порівняно з 2002 р. – знизився.

Рівень податкових надходжень тісно пов'язаний з макроекономічною динамікою, але цей зв'язок непрямий, оскільки динаміка макропоказників залежить від комплексу факторів впливу, виходячи з того, що бюджет – це цілісна система. З 13 млрд грн приросту доходів бюджету країни у 2003 р. (порівняно з попереднім 2002 р.) макроекономічне зростання забезпечило лише 5–5,5 млрд грн. Решту приросту бюджетних доходів отримано за рахунок податкових заходів¹.

Позитивний вплив на рівень фіскальної ефективності податкових надходжень справив ряд заходів, передбачених Указом Президента України щодо запровадження державної монополії у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів. Так, завдяки введенню нової акцизної марки з голографічним захистом надходження акцизного збору до державного бюджету збільшилися на суму понад 1 млрд грн.² Зростанню податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів сприяло також підвищення результативності контрольно-перевірочної роботи податкових органів. У 2003 р. лише в 16 областях “з тіні” вилучено 4,3 млрд грн.³

Значний негативний вплив на обсяг надходжень податкових платежів до зведеного бюджету справляє галузева структура валової доданої вартості. Так, в структурі валової доданої вартості всіх видів економічної діяльності значну частку займають такі галузі як сільське господарство, оптова і роздрібна торгівля, а також експорто орієнтовані галузі (металургія, хімічна промисловість), які користуються значними податковими пільгами. Крім того, така капіталомістка галузь промисловості, як вугільна та деякі інші сплачують набагато нижчий податок відносно доданої вартості, ніж трудомісткі, оскільки амортизація (складова доданої вартості) не оподатко-

вується. До того ж, ці галузі підтримуються державою за рахунок субсидій, списання заборгованостей по сплаті податків тощо.

Негативний вплив на рівень фіскальної ефективності податку на прибуток підприємств справило звуження бази оподаткування через зростання збитковості підприємств. Так, у I півріччі 2003 р. звузилася база оподаткування прибутку підприємств, про що свідчить порівняння фінансових результатів від звичайної діяльності до оподаткування по підприємствах, які одержали збиток, і фінансового результату (сальдо). В цілому за всіма видами економічної діяльності перший показник перевищував другий у 1,2 раза, в промисловості – в 1,6 раза, а в оптовій і роздрібній торгівлі – у 2,7 раза⁴. Нерідко збитковість підприємств створюють штучно. З цієї причини не здійснюють платежі податку з прибутку майже 50% суб'єктів підприємництва.

В 2003 р., незважаючи на значне зростання ВВП, зменшилися надходження ПДВ головним чином за рахунок чисельних пільг, необґрунтованого відшкодування ПДВ, великої недоїмки з цього податку. Порівняно з 2002 р. втрати бюджету від пільг з ПДВ зросли на 33%. Їх частка в загальних податкових пільгах становила 87%, а обсяг пільг вдвічі перевищував реальні надходження податку. З 33,2 млрд грн. нарахованого ПДВ до відшкодування заявлено 21 млрд грн, або майже 70%. Заборгованість з відшкодування становила 7,5 млрд грн.

Одним з негативних чинників, що знижує фіскальну ефективність податків, є податковий борг платників перед бюджетом (недоїмки). Нині його обсяги становлять близько 7 млрд грн⁵, при цьому майже 40% від його загальної суми припадає на підприємства паливно-енергетичного комплексу. Зростають борги між підприємствами, що також знижує фіскальну ефективність податків. Так, якщо на початку 1990-х рр. борги між підприємствами були нижчі від рівня ВВП, то зараз вони в 1,5–2 рази перевищують ВВП. При цьому темпи зростання заборгованості в недержавному секторі в 2–3 рази вищі, ніж у державному⁶. Отже, триває процес “вимивання” коштів через фіктивні структури в “тіньовий” сектор.

Під час формування податкової складової дохідної частини бюджету на 2005 р. необхідно виходити з того, що податкова політика, з одного боку, має бути спрямована на стимулювання економічного зростання, забезпечення конкурентоспроможності виробництва та інноваційного розвитку, а з іншого, – забезпечувати потреби держави у фінансових ресурсах, необхідних для погашення державного боргу, утримання соціальної сфери та виконання інших функцій в реально можливих на даний момент обсягах (забезпечити в повному обсязі всі фінансові потреби держави на сьогодні нереально). Існуючі зобов'язання держави лише в соціальній сфері вимагають витрат (у відсотках до ВВП), які в 2–2,5 раза перевищують фінансові можливості бюджету України⁷.

У цьому зв'язку необхідно узгодити всі податкові перетворення з цілями економічної політики. Зростання економіки в 2005 р. має бути забезпечено за умови кардинальних змін у структурі інвестицій на користь галузей економіки, зорієнтованих на внутрішній ринок і підвищення про-

дуктивності праці. Для цього потрібен деякий трансформаційний період, що характеризується помірними темпами економічного росту, особливо при відносно несприятливій зовнішньоекономічній кон'юнктурі.

Через низький платоспроможний попит на інновації з боку окремих суб'єктів господарювання держава має стимулювати інноваційну діяльність останніх за допомогою механізмів податкової політики. Податкову політику слід будувати на основі помірної інтервенціоністської концепції. Для цього необхідно виділити обмежене коло пріоритетних програм (проектів), для сприяння реалізації яких держава може використати податкові інструменти. У 2005 р. до пріоритетних потрібно було б віднести ті програми, якими передбачені розробка і виробництво продукції високого ступеня промислово-технологічної переробки, конкурентоспроможної як на внутрішньому, так і на світовому ринках.

Одним з інструментів податкової політики, спрямованих на реалізацію пріоритетів, мають стати податкові пільги. Необхідно переглянути політику пільгового оподаткування. Найбільш адекватним стратегії зростання є функціональний підхід до податкового регулювання. З огляду на першочергові завдання економічної стратегії слід було б запровадити податкове стимулювання інноваційно-інвестиційних процесів за допомогою таких податкових інструментів, як податковий кредит, податкові канікули. Пільги повинні надаватися відповідно до державних інвестиційних програм, ефективність яких підтверджено експертними оцінками.

Найдоречнішим видається синхронне (зі скасуванням необґрунтованої галузевої пільги) надання аналогічної функціональної пільги з метою стимулювання певного виду діяльності, наприклад, в інноваційній чи соціальній сферах, або пряме спрямування отриманих від скасування пільги коштів на інвестиційні потреби через інструменти державного бюджету.

Потрібно запровадити суворий контроль за обсягом та результатами використання інвестиційних податкових пільг. З цією метою доцільно було б кошти, отримані підприємствами завдяки пільговому оподаткуванню, акумулювати на спеціальних інвестиційних рахунках. Розпорядником та гарантом цільового використання коштів має виступити Український банк реконструкції та розвитку, створення якого слід прискорити.

Необхідно встановити державний контроль за використанням амортизаційних відрахувань. Зменшуючи оподатковуваний прибуток на величину амортизації і індексуєчи основні кошти, держава має право розраховувати на те, що амортизаційні відрахування використовуються на розвиток виробництва, а не на споживання (особливо при введенні прискореної амортизації). Крім того, підприємства, які не дотримуються вказаних вимог, не повинні отримувати від органів державного управління відстрочок по сплаті податків. Їм не слід продовжувати терміни, встановлені законодавством для врегулювання проблем неплатоспроможності.

Потребують упорядкування багаточисельні податкові, митні та валютні пільги у вільних економічних зонах і територіях пріоритетного розвитку, а також для імпортерів і комерсантів – фізичних осіб, закритих

ши тим самим податкові лазівки. Слід удосконалювати і техніку стягнення податків, забезпечивши ефективне оподаткування “тіньових” доходів шляхом легалізації останніх або анонімної сплати податків.

У 2005 р. слід було б виробити відповідну лінію поведінки і вибудувати зовнішню експортно-імпортну податкову політику, яка максимально відповідала б державним інтересам. У зв’язку з підготовкою до вступу в СОТ державні зовнішньоекономічні структури повинні проявити узгодженість і професіоналізм у захисті і відстоюванні національних інтересів. Необхідно проводити цілеспрямовану політику обмеження доступу іноземних монополій на окремі товарні ринки, зокрема товарів народного споживання, спрямовуючи проти них антидемпінгові розслідування, посилюючи контроль за ввезенням окремих груп товарів з метою недопущення контрабанди, встановлюючи підвищені ставки імпортного мита на готову продукцію до рівнів, що забезпечують цінову конкурентоспроможність українських товарів та їх рентабельність.

Підвищені ставки ввізного мита слід встановлювати на певний термін і поступово зменшувати до рівня вимог СОТ. Для стимулювання ввезення високоефективних і оригінальних видів машин, устаткування, що не виробляються вітчизняними товаровиробниками, ставки мита мають бути мінімальними.

Важливим завданням податкової політики у 2005 р. має стати підвищення дисципліни сплати податків і зборів. Потрібно законодавчо врегулювати питання щодо порядку надання відстрочок і розстрочок сплати податків. Необхідно встановити державний контроль за фінансовим станом хронічних боржників з обмеженням їх прав, зокрема заборонити використання форм і методів обліку та розрахунків, що зменшують надходження коштів на розрахунковий рахунок, а також їх витрачання на споживання понад встановлені державою нормативи. Виявленню резервів надходжень податків, зборів і обов’язкових платежів та упорядкуванню виникнення податкового боргу може сприяти запровадження моніторингу фінансово-господарської діяльності найбільших платників податків і зборів.

Ключове завдання податкової політики на 2005 р. – це боротьба з приховуванням прибутків та мінімізацією податкових зобов’язань недобросовісними платниками. З метою запобігання дестабілізації податкової системи і спрямованості податкової політики на захист інтересів держави необхідно підвищити контрольну функцію державних органів щодо фінансових потоків, зокрема:

- розширити масштаби перевірок підприємств, що входять до фінансово-промислових груп, тобто тих підприємств, які пов’язані між собою юридично та через здійснення фінансово-господарської діяльності. У 2004 р. для такої перевірки, наприклад у металургійній галузі, підготовлено 514 підприємств, які представляють 85 фінансово-промислових груп, у роздрібній торгівлі планується охопити перевітками 670 суб’єктів підприємницької діяльності, що входять до 140 фінансово-промислових груп;

- стовідсотково охопити перевітками так звані підприємства-мінімізатори, збиткові підприємства та підприємства, які заявляють до відшко-

дування з бюджету значні суми ПДВ, що дасть змогу додатково залучити до бюджету великі суми. Особливу увагу під час перевірок слід звернути на підприємства торгівлі, громадського харчування, послуг та грального бізнесу;

- посилити державний контроль за паливно-енергетичним комплексом з тим, щоб доходи від природних ресурсів використовувалися для відновлення економіки і соціальної сфери. В даному разі необхідно зменшити податковий тягар на інші галузі і сектори економіки, що автоматично сприятиме зниженню в них частки “тіньового” сектора;

- запровадити перевірки взаємопов’язаних податків (ПДВ і податку на прибуток підприємств);

- посилити взаємодію митних органів і органів державної податкової служби під час перевірки даних щодо обігу, обліку і погашення податкових векселів та здійснення контролю за цільовим використанням імпортованих товарів, митне оформлення яких здійснюється із застосуванням податкового векселя, з метою встановлення легітимності платника та вжиття заходів щодо упередження безпідставного відшкодування ПДВ, а також у процесі контролю за імпортом окремих видів продукції в режимі реального часу;

- координувати роботу ДПА України, НБУ, митниці, КРУ і Державної комісії регулювання ринку фінансових послуг України щодо виявлення віртуальних платежів за експортними контрактами та запобігання відтоку валютних коштів за кордон;

- упередити незаконне використання пільг підприємствами, зареєстрованими на території, яка постраждала внаслідок аварії на ЧАЕС, та спільними підприємствами;

- поглибити співпрацю органів державної податкової служби з Асоціацією платників податків України, Українською спілкою промисловців і підприємців, громадськими організаціями, що спрямована на налагодження партнерських відносин з платниками податків;

- розвивати міжнародне співробітництво у справі запобігання податковим правопорушенням.

¹ *Майснер А.* На бюджет потрібно дивитись очима фінансиста // Уряд. кур’єр. – 2004. – № 58. – 27 березня. – С. 5.

² *ДПА:* курс на зміцнення партнерських стосунків // Уряд. кур’єр. – 2004. – № 15. – 27 січня. – С. 5.

³ *Розвивати* позитивні тенденції // Уряд. кур’єр. – 2004. – № 37. – 26 лютого. – С. 2.

⁴ *Розраховано* за даними: Фінанси України за I півріччя. – 2003. – С. 70.

⁵ *Урядовий кур’єр.* – 2004. – № 41. – 3 березня. – С. 2

⁶ *Боротьба з корупцією* – життєво необхідна справа : Виступ Президента України Л. Кучми на Всеукраїнській нараді з проблем боротьби з організованою злочинністю і корупцією на захист прав людини // Уряд. кур’єр. – 2004. – № 19. – 31 січня. – С. 3.

⁷ *Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку.* – К.: Фенікс, 2003. – С. 566.