НІМЕЦЬКА КОНСУЛЬТАТИВНА ГРУПА З ПИТАНЬ ЕКОНОМІКИ ПРИ УРЯДІ УКРАЇНИ

проф. Лутц Хоффманн
Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін

д-р Лоренц Шомерус, Статс-секретар у відставці
Федеральне Міністерство економіки і технологій, Берлін

Консультативна група у Києві	д-р Фолькхарт Вінценц	Інститут Східної Європи, Мюнхен
	Рікардо Джуччі	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	проф. Штефан фон Крамон-Т.	Університет м. Геттінген, Інститут аграрної економіки
	д-р Штефан Лутц	Києво-Могилянська академія, КЕДО, Київ
	д-р Петра Опітц	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	д-р Ульріх Тіссен	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	Ларс Хандріх	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	д-р Крістіан фон Хіршхаузен	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	Людвіг Штріве	Університет м. Геттінген, Інститут аграрної економіки

Бюро: 01001, Київ, вул. Хрещатик, 30
Тел. 0038 044 228 63 42, 0038 044 228 63 60, факс 0038 044 228 63 36, E-mail: germanad@public.ua.net

O17

Коментар до Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами"[1] від лютого 2001 року та до Постанови Кабінету Міністрів України про зміни та доповнення до цього закону

1. Зміст положень, викладених в законі

Закон України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" (в подальшому – Закон про списання податкових боргів) було підтримано більшістю та прийнято в дуже короткий термін після подання до Верховної Ради. Також Президент України швидко підписав його та оприлюднив. Головна ідея закону полягає в списанні податкових боргів та зобов'язань підприємств перед Державним фондом соціального страхування, які фактично існували станом на кінець 1999 року. Крім того, законом передбачено реструктуризацію вищезгаданих боргових зобов'язань, які виникли протягом 2000 року. По ним передбачено термін погашення в 5 років, за умови сплати відсотків в розмірі ставки рефінансування Національного банку України.

Загальний обсяг цих податкових боргів оцінюється приблизно в 15 млрд. грв., що складає 7% від запланованого на 2001 рік обсягу ВВП України – отже, дуже значна сума. Крім того, за попередніми оцінками частка в загальній сумі заборгованості тільки двох великих підприємств в сфері енергетики України складає більше 50%. Формально закон має вступити в силу з 1 квітня[2], проте існує також термін до 1 жовтня 2001 року, протягом якого Державна податкова адміністрація не буде проводити списання боргових зобов'язань, оскільки

[1] Законопроект групи народних депутатів на чолі з Народним депутатом України Терьохіним, який в грудні 2000 року було прийнято парламентом та в лютому 2001 підписано Президентом України.

[2] Деякі статті закону (статті 6, 8, 9, 14), які не мають центрального значення, мають набрати чинності лише з 1 жовтня.

Кабінет Міністрів підготував Постанову про зміни та доповнення до закону і вона була підтримана Президентом України. Пропозиції Кабміну передбачають, що зобов'язання підприємств по сплаті акцизних зборів та відрахувань до Державного пенсійного фонду не підлягатимуть списанню. Крім того, за пропозицією Кабміну має бути скорочено термін повернення податкових боргів, які виникли протягом 2001 року, - з 5 до 2 років.

2. Коротка оцінка можливих наслідків дії цього закону

Обидва законодавчі акти можуть мати позитивний ефект. Особливо це стосується кредитоспроможності та ліквідності підприємств, які можуть покращитись завдяки списанню боргів. Разом з цим, списання боргів може за певних умов підвищити вірогідність того, що підприємства стануть прибутковими, і тим самим додатково мотивувати керівництво цих підприємств до підвищення продуктивності праці. На наш погляд, позитивний вплив на діяльність підприємств є досить сумнівним, доки не гарантовано, що керівництво підприємств, починаючи з дати списання боргів, не буде зацікавлено в тому, щоб накопичувати нові податкові та інші борги.
На нашу думку є дуже вірогідним, що обидва законодавчі акти будуть мати значні негативні наслідки для зростання всіх галузей української економіки. Дія цих наслідків буде носити довгостроковий характер і тому йдеться про набагато більше, ніж одноразове списання та реструктуризацію боргових зобов'язань підприємств. Виходячи з довгострокового характеру дії можливих наслідків цього закону, ми хотіли би коротко зупинитися на них.

На жаль, на значну частку українських підприємств, особливо великі державні підприємства, до цього часу не поширювалися ті стимулюючі заходи та санкції, які звичайно є нормою в умовах ринкової економіки: по-перше, контроль над керівництвом підприємств з боку загальних зборів акціонерів або держави як власника та наглядової ради був часто недостатньо дієвим. По-друге, до цього часу не існувало ефективного механізму захисту прав вкладників (інвесторів). Це особливо чітко виявляється в практичній відсутності механізмів стягнення простроченої заборгованості по зарплатах, за спожиту енергію та інших платежах. Навіть держава сама часто відмовлялася від стягнення простроченої заборгованості з підприємств, особливо шляхом надання додаткових одноразових податкових пільг. Таким чином для керівництва підприємств було дуже привабливим використання власних політичних зв'язків та контактів для того, щоб отримати фінансові пільги, мати право невчасно обслуговувати свої борги та взагалі докладати менших зусиль, аніж це було можливим, для підвищення продуктивності праці та якості продукції підприємства.[3] Разом із дуже повільним запровадженням західних законодавчих норм та правил цей факт сприяв тому, що до сьогодні структурні зміни в українській економіці

[3] Існує великий перелік податкових та інших пільг для окремих галузей, підприємств та регіонів. Продуктивність цих галузей економіки, підприємств та регіонів, як правило, не небагато вище, ніж в середньому по народному господарству України чи по відповідній галузі. Іншими словами кажучи, не можна стверджувати з високою вірогідністю, що надання пільг автоматично призводить до підвищення продуктивності роботи відповідних підприємств чи галузей.

відбулися в відносно дуже обмеженому обсязі та тому, що рецесія триває так довго.

- В разі, якщо новим закон держава стимулює зменшення заборгованості підприємств через відмову від стягнення податкових боргів, не перевіривши при цьому якимсь чином, чи відповідне підприємство дійсно "заслуговує" таких переваг завдяки докладеним особливим зусиллям, то в цьому випадку держава додатково карає підприємства, що не мали боргів по сплаті податків. Адже ці підприємства є такими, які дотримувались вимог чинного законодавства України.
- Держава дає цим законом чіткий сигнал всім підприємствам про те, що сумлінна сплата податків пов'язана з ризиком не скористатися можливими в майбутньому списаннями податкових боргів підприємствам. Тому це може стимулювати підприємства порушувати платіжну дисципліну щодо сплати податків. Отже, проведення значного списання податкових боргових зобов'язань, яке не передбачає жодних передумов, що мають бути виконані відповідними підприємствами, може призвести до того, що поведінка підприємств по відношенню до своїх інвесторів не зміниться, і вони будуть і в подальшому сподіватися на можливі списання податкових боргів. Таким чином буде підсилено невірну мотивацію та відбудеться перерозподіл доходів від платників податків до тих осіб на підприємствах, що користуються податковими пільгами, які контролюють там грошові потоки.
- Наступна причина сумніватися в позитивному ефекті списання податкових боргів полягає в тому, що проведення (не формальне, а практичне) процедури банкрутства, як і раніше, наштовхується на значні перешкоди. Це означає, що підприємства, які мають великі обсяги простроченої заборгованості, жодним чином не будуть зацікавленими в тому, щоб після списання податкових боргів не продовжувати накопичення нових.
- Крім того, внаслідок прийняття цього закону держава може втратити довіру до себе з боку суб'єктів підприємницької діяльності, оскільки після зміни Уряду в кінці 1999 року було заявлено про те, що до всіх економічних суб'єктів будуть застосовуватися однакові правила гри та про те, що пільги (особливо податкові) мають бути поступово скороченими та відміненими. Мета цих заходів полягала в тому, щоб зробити можливим зменшення ставок податків для всіх суб'єктів підприємницької діяльності. Замість давно проголошеної податкової реформи, умови якої ще досі грунтовно не обговорено в парламенті, держава має відмовитися тепер від значних податкових надходжень, що надає переваги певним суб'єктам - в першу чергу тим, які мають податкові борги. Навіть якщо виходити з того, що значну частину прострочених податкових зобов'язань не можна було б стягнути, то навіть за цих умов списання податкових боргів зменшує фінансовий потенціал, який можна було б використати для проведення податкової реформи, на обсяг тих боргів, які ще можна стягнути з підприємств на користь держави. За умов досягнутих зараз високих показників економічного зростання в окремих галузях економіки можна розраховувати на збільшення частки податкових боргів, які можуть бути стягнуті на користь Держбюджету. Тому не є переконливою аргументація доцільності запровадження закону про

списання податкових боргів, яка базується на значному обсязі простроченої податкової заборгованості, що практично не може бути стягнута з підприємств. Вищезгаданий закон зменшує шанси успішного проведення податкової реформи, оскільки він скорочує потрібний для цього фінансовий потенціал.

Яким чином можна зрозуміти цю дилему? З економічної точки зору, прийняття такого закону про списання податкових боргів можна виправдати лише в тому випадку, якщо описані позитивні наслідки для підприємств та економічного зростання в країні в цілому компенсують та перевищать негативні.

Ми доводимо, що на сьогодні це не так. По-перше, поки що недостатньо створено передумов для списання податкових боргів підприємствам, в формі запровадження так званих "жорстких бюджетних обмежень" (безумовне дотримання прав інвесторів та запровадження діючої процедури банкрутства, дієвий контроль над керівництвом підприємств, примушення підприємств до прибутковості та прозорості їх комерційної діяльності, недопустимість податкових або інших особливих пільг для окремих підприємств, запровадження справедливої системи судочинства на основі нового "Цивільного кодексу України" та інші). Тому першочерговими заходом по відношенню до списання боргів для окремих підприємств має стати запровадження на підприємствах саме цих "жорстких бюджетних обмежень". По-друге, списанню боргів має також передувати проведення податкової реформи, яка б передбачала зменшення ставок податків для всіх підприємств та розширення податкової бази. Ми очікуємо від такої податкової реформи позитивного впливу на економічний розвиток країни, тоді як списання податкових боргів за схемою, що передбачає згаданий вище закон, буде мати інші наслідки.

3. Рекомендації

Ми намагаємося обгрунтувати в цій роботі думку про те, що для забезпечення економічного зростання в Україні потрібно, щоб не вводились нові пільги для окремих економічних суб'єктів. Набагато більш важливо, щоб вищезгадані законодавчі акти були б доопрацьовані та частково змінені (особливо, необхідні закони про покращення реального відстоювання прав інвесторів, про реформування податкової системи, новий цивільний кодекс та інші).

Крім того, можна вимагати, щоб підприємства, які підпадатимуть під дію закону про списання податкових боргів, мали виконати певний перелік вимог для того, щоб дійсно бути звільненими від сплати прострочених податкових платежів. Такий перелік має включати щонайменше такі пункти:

- Починаючи з дати списання податкових боргів і протягом, скажімо, 5 років не повинна виникати нова податкова або інша прострочена заборгованість. В противному випадку держава має поновити старі борги підприємства, від яких вона відмовилась, та стягнути їх за встановленим законодавством порядком.

- Підприємства, які отримували/ють пільги мають привести бухгалтерську звітність за попередні роки до вимог міжнародних стандартів та оприлюднити її; це стосується також і майбутніх років.
- Так само, на підприємствах (починаючи з певних розмірів) потрібно провести перевірку дієвості контролю за діяльністю керівництва; робота менеджерів за сумісництвом може бути дозволеною лише за рішенням наглядової ради підприємства.
- Ефективне управління підприємствами, що отримали пільги, має бути забезпечено шляхом конкурсного відбору кваліфікованих спеціалістів, який повинні проводити запрошені експерти.
- Підприємства, які отримують пільги, повинні шляхом надання відповідних бізнес-планів довести, що вони в змозі забезпечити прибутковість своєї діяльності в довгостроковому плані або що така прибутковість буде досягнута протягом визначеного терміну.

У.Т.[*], рецензент К.ф.Х., Л.Ш.; березень 2001

[*] автор висловлює подяку Тетяні Вахненко та Рікардо Джуччі за критичні зауваження та корисні дискусії з приводу тематики цієї роботи.