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
проф. Штефан фон Крамон-Т., Університет м. Геттінген, Інститут аграрної економіки
Феліцітас Мьоллерс, Deutsche Bank Research, Франкфурт
д-р Петра Опітц, Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
д-р Ульріх Тіссен, 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, Email: germanad@public.ua.net

O2

Точка зору стосовно реформи податкового та бюджетного кодексів

Вступ:

Заплановані урядом зниження ставок податків до низького рівня, порівняно із загальноприйнятим в світі, при одночасному розширенні бази оподаткування та адаптації деяких визначень і правил окремих податкових законів до західноєвропейських норм, здатні, на нашу думку, надати позитивних імпульсів для реального росту економіки. Згідно плану були б введені низькі єдині граничні ставки податків, що згідно сучасної теорії створює потужні стимули для економічної активності та одночасно сприяє ефективному використанню ресурсів.

В той же час ці переваги необхідно зважити проти ризику зростаючого дефіциту бюджету та фінансової нестабільності через скорочення податкових надходжень (таблиця 1). З цих причин ми віддаємо перевагу менш різкому зниженню ставок податків. Ставка в розмірі 25% для податку на прибуток та для максимального рівня прибуткового податку при одночасній відмові від зміни теперішньої порівняно високої ставки податку на додану вартість в розмірі 20% були б з нашої точки зору гарною і, можливо, навіть оптимальною комбінацією.

Однак ми вважаємо, що вживши термінових заходів, можна скоротити теперішню недоїмку до державного бюджету (див. таблицю 2), і, таким чином, мінімізувати загрозу фінансовій стабільності:

Основна частина цієї недоїмки є результатом:

- приватного присвоєння доходів державних підприємств,
- безгосподарного управління, особливо на державних підприємствах,
- монополістичної або олігополістичної структури ринків та
- немонетарних операцій.

Заходи, які ми вважаємо за потрібне вжити для скорочення таких недоїмок, передбачають:

- Приватизацію, в тому числі й великих підприємств та, у разі необхідності, їх розукрупнення;
- створення нової концепції дієвого нагляду за діяльністю державних підприємств та реалізацією державних корпоративних прав;
- введення певних обмежень для керівників державних підприємств стосовно їх побічної діяльності;
- дієві санкції щодо підприємств, які затримують платежі, включаючи загрозу та проведення процедури банкрутства;
- остаточну заборона „взаємозаліків" та немонетарних платежів між бюджетними організаціями та податковою адміністрацією з одного боку, та підприємствами - з іншого.

Значення зниження рівня оподаткування ми вбачаємо також у тому, що для Уряду воно може бути аргументом на користь скорочення субсидій та застосування санкцій до неплатоспроможних боржників та тих керівників підприємств, які винні у виникненні збитків.

На нашу думку, запланована реформа бюджетного кодексу має поряд із помітними позитивними рисами кілька серйозних недоліків. Особливо проблематичним видається заплановане скорочення частки доходів, яка залишається на місцевому рівні державного управління, при чому перелік їх завдань залишається таким самим і, навіть, розширюється. Заплановане збільшення трансфертів від центру регіонам видається недостатнім та неправдоподібним. Існуючий контроль місцевих бюджетів є неефективним. Необхідно запровадити такий контроль з боку незалежної рахункової палати. Для цього рахункова палата сама має стати незалежною завдяки бюджету рахункової палати, який приймається лише парламентом, а не міністерством фінансів.
Запропонована редакція бюджетного кодексу призведе, на нашу думку, до зростання проблем на регіональному рівні. Вона не відповідає меті „чесного" упорядкування відносин між окремими рівнями державного управління: За цих умов видається неможливим досягнення мети, яка полягає у забезпеченні регіонам стабільного джерела фінансування та наданні їм особливих стимулів до покращення їх економічного зростання та власних доходів.

1. Наслідки податкової реформи

Згідно очікувань Уряду, заплановане скорочення ставок податків призведе спочатку до значного скорочення доходів державного бюджету. В таблиці 1 наведені відповідні приблизні оцінки. Якщо не брати до уваги розрахунки по „песимістичному сценарію", зроблені Barents, (які грунтуються на пропозиції Комітету Верховної Ради з питань фінансів та банківської діяльності, яка, крім значного зниження податків, передбачає

також і значне підвищення ставки амортизаційних відрахувань) можливі обсяги скорочення доходів становлять від 1,2 до 1,7% ВВП у 2001 році та 2,1 - 3,0% ВВП у 2002 році.
Таке скорочення доходів державного бюджету припустиме лише в тому випадку, якщо
а) у середньостроковій перспективі можна очікувати експансивних наслідків від зниження ставок податків та
б) можна знайти джерела проміжного фінансування.

а) Експансивні наслідки зниження податків у середньостроковій перспективі:

- Зменшення стимулів до праці у тіньовій сфері. В середньостроковій перспективі можливий перехід частини тіньової економіки до офіційної, що призведе до зростання податкових надходжень (за рахунок збільшення кількості платників податків).
- Буде покращено ситуацію з доходами підприємств. З огляду на труднощі в українському фінансовому (банківському) секторі, зростання обсягів ліквідності на підприємствах обов'язково матиме експансивний ефект. Протягом кількох років самофінансування підприємств все ще залишатиметься вирішальним джерелом фінансування економіки, отже необхідним є існування достатніх джерел внутрішнього фінансування підприємств. Зростання обсягів ліквідності на підприємствах, якого можна очікувати в результаті прийняття кодексу, призведе, також, до поступового зниження обсягів бартеру та неплатежів. Це стосується перш за все тих випадків, коли навіть великі підприємства у разі затримки платежів повинні будуть розраховувати на застосування до них відповідних санкцій (банкрутства).
- Зазначене зростання обсягів ліквідності на підприємствах буде тим більшим, чим меншою буде присутність держави на кредитному ринку.
- Позитивні стимули для прямих іноземних інвестицій. Це має особливе значення з огляду на російські плани по зниженню податків, оскільки Україна в певних сферах конкурує з Росією за податки.

Тенденція до зниження податків спостерігається в усьому світі, щоб, звільнивши від видатків, підвищити конкурентоспроможність національних економік та викликати експансивні ефекти у вітчизняній економіці. Ця політика мала успіх у багатьох країнах.

б) Фінансування та компенсація можливого зниження податкових надходжень

Дія експансивних ефектів від зниження податків на економічну активність проявляється з запізненням у 2 – 3 роки; у короткостроковій перспективі протягом 2001 року ці ефекти можуть проявитися лише у

дуже обмеженому обсязі. В цьому випадку виникає загроза зростання дефіциту фінансування державного бюджету з негативними наслідками для фінансової стабільності та, як наслідок, для реального сектору економіки.
Немає підстав очікувати посилення приватного фінансування дефіциту бюджету з-за кордону. В той час як підвищений дефіцит бюджету може підвищити тиск на обмінний курс, погіршити умови для українських зовнішніх облігацій та негативно вплинути на прямі інвестиції.
Внутрішнє фінансування значно підвищеного дефіциту бюджету несе в собі поряд із загрозою для фінансової стабільності також небезпеку того, що згадане вище покращення фінансування підприємств знову ж буде зведене нанівець підвищенням процентів за кредити, тобто скороченням обсягів банківського кредитування економіки.
Скорочення обсягів видатків здається нам можливим лише в обмеженій мірі, перш за все за рахунок надмірної зайнятості у державній сфері (державне управління, міліція та ін.) та на державних підприємствах (залізниця та ін.).

Отже, для фінансування можливого зниження надходжень до бюджету існують лише три основні інструменти:

1. Ліквідація прихованих субсидій (зростання надходжень).
2. Розширення бази оподаткування.
3. Кредити міжнародних фінансових організацій.

Стосовно 1:
На нашу думку, цей пункт є вирішальним для оцінки запланованого зниження податків. З таблиці 2 видно, що особливо великі обсяги субсидій концентруються у доходній частині бюджету. Одних лише звільнень від сплати податків у 1999 році було близько 1 млрд. грн. або 0,75% ВВП. При цьому в таблиці 2 наведено лише мінімальну межу субсидій: у великій кількості випадків держава надає підприємствам приховані субсидії у формі немонетарних трансакцій. (У таблиці 2 ці субсидії не відображено). У більшості випадків це відбувається шляхом нееквівалентного обміну, коли держава заліковує, наприклад, поставки товарів її бюджетним організаціям в рахунок списання податкової заборгованості, яка перевищує вартість поставлених товарів. Крім того, значні обсяги коштів перекачуються з державних підприємств через дочірні або торгівельні фірми у приватні кишені. Той факт, що понад 60% державних підприємств демонструють збитки і уникають таким чином оподаткування, не виплачують або несвоєчасно виплачують заробітну плату й одночасно продовжують збільшувати свої борги по відношенню до інших підприємств, є не лише проявом нездібності керівників, а в першу чергу результат недостатнього контролю за діяльністю підприємств, недостатньої реалізації договірного права та, як наслідок, експлуатації підприємств їх керівниками.

Шляхом запобігання таким недоїмкам можна в значній мірі забезпечити фінансування можливого зниження надходжень, пов'язаного зі зниженням податків. Тому відповідний пакет заходів щодо зниження недоїмок має бути пов'язаним із прийняттям нового податкового кодексу. Це, з одного боку, підтримало б (в тому числі й міжнародну) довіру до фінансово-економічної надійності програми зниження податків, а з іншого - дало б Урядові можливість продемонструвати підприємствам, що зниження податків повинно бути пов'язано з ліквідацією пільг для окремих з них та створенням рівних стартових умов для всіх: „Податкове полегшення в обмін на ліквідацію субсидій".

З метою скорочення субсидій необхідно *добитися реалізації* низки заходів:

- Заборона немонетарних трансакцій для бюджетних організацій та державних підприємств.
- Обмеження збитків та відповідно збільшення обсягів прибутків, які досягаються та показуються у балансах державних підприємств:
  - Найбільші збиткові державні підприємства мають бути закриті, а їх майно - продане. Необхідно змінити керівництво на усіх державних підприємствах, які працюють зі збитками або не демонструють мінімально можливих прибутків, тобто на понад 60% підприємств. Рахункова палата повинна взяти на себе контроль за діяльністю державних підприємств (спочатку шляхом вибіркових перевірок). Необхідно забезпечити поточний контроль прибутковості кожного державного підприємства та дохідності кожної державної частки у статутному капіталі підприємств (через представництво як на загальних зборах, так і у наглядовій раді підприємства). Відповідний міністр повинен особисто пояснювати рентабельність державних підприємств та нести за це відповідальність.
  - Продовження та прискорення приватизації.
  - Нове визначення повноважень керівників державних підприємств та державних службовців (особливо стосовно утримання майнових часток підприємств та побічної діяльності),
  - Посилений податковий контроль усіх підприємств, які отримують державну допомогу.

Стосовно 2:

До заходів щодо розширення бази оподаткування, які не входять до пакету податкових реформ, відносяться зокрема:

- Ліквідація пільг по сплаті податку на додану вартість та податку на прибуток для спеціальних економічних зон, відмова від продовження звільнення від сплати ПДВ для сільського господарства, яке закінчується у 2001 році і т.п.;
- Ліквідація цільових фондів, які до сих пір фінансуються з надходжень від ПДВ на сільськогосподарську продукцію. Ці кошти повинні надходити до загальнодержавного бюджету.

- Заборона політичному керівництву на надання податкових пільг та зписання податкової заборгованості.

Стосовно 3:
У 2000 та 2001 роках необхідно сплатити значні суми по обслуговуванню боргу міжнародним фінансовим організаціям (лише найбільшому кредитору України, МВФ, необхідно щорічно сплачувати близько 900 млн. доларів). Велику частину цих кредитів Україна втратила в ході валютної кризи 1998 року (близько 1,7 млрд. дол.). Тому бажано було б, якби було досягнуто щонайменше відстрочки сплати цих боргів, щоб достроково не приректи на невдачу урядову програму реформ. Реструктуризація виплат МВФ означала б, наприклад, щорічну економію у розмірі близько 3% ВВП, тобто розмір цих боргових виплат перевищує втрати від податкової реформи.

2. Вплив бюджетного кодексу

2.1 Позитивний вплив

На нашу думку редакція бюджетного кодексу від червня 2000 року містить наступні позитивні зміни порівняно до попередніх версій:
- Було включено цілком доцільне правило щодо обмеження державного боргу (він не може перевищувати 60% ВВП попереднього періоду),
- Запланований дефіцит бюджету не повинен перевищувати запланованих державних інвестицій,
- Органи виконавчої влади мають тепер право скорочувати видатки у разі, якщо податкові надходження нижчі, ніж очікувані,
- Було знову знято заборону на профіцит бюджету,
- Парламент не має змоги свавільно змінювати очікувані урядом надходження.

2.2 Негативний вплив

В той же час у новій редакції залишилися суттєві недоліки попередніх редакцій бюджетного кодексу (див. роботу N12, 1999 р.). До неї також було додано нові правила, які, з нашої точки зору, є дуже проблематичними:

- Найважливішою видається проблема відсутності адекватного фінансування місцевих органів державної влади при виконанні покладених на них завдань.

Бюджетний кодекс покладає на місцеві органи державної влади так звані власні та делеговані функції. До власних функцій відносяться поряд з іншим місцеве управління, обслуговування власних боргів, громадський

транспорт, будівництво доріг (місцевого значення), житлове будівництво, культурні та інші місцеві програми.
До так званих делегованих функцій відносяться поряд з іншим середня освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога, субсидії на комунальні послуги, підтримка культури та спорту.
Джерелом фінансування виконання власних функцій є 10 податків, які місцеві органі влади (згідно запланованого податкового кодексу) можуть вводити самостійно. Однак збори від цих податків відносно незначні.
Фінансування делегованих функцій повинно відбуватися за рахунок нового запланованого податку на нерухомість, частини прибуткового податку, фіксованого земельного податку у сільському господарстві, надходжень від комісійних та видачі ліцензій.
Дотації центрального уряду на фінансування виконання місцевими органами державної влади „власних" функцій не передбачається. Трансферти від центрального уряду передбачаються лише на фінансування „делегованих" функцій.
Надходження від ПДВ, акцизів та податку на прибуток більше не розподілятимуться, як раніше, між центром та регіонами. Цей факт ми розглядаємо як одну з ключових проблем. Особливо надходження від ПДВ є відносно стабільним джерелом доходів.
Дуже ймовірно, що доходів місцевих органів державної влади не вистачатиме на виконання ані їх власних, ані делегованих функцій.
В цьому випадку вони будуть вимушені скоротити „власні функції", а у при недостатньому фінансуванні делегованих функцій покладатися на трансферти від центрального уряду. Останні, однак, містять у собі високий ступінь ненадійності.
Тому ймовірно, що нестабільність місцевих органів державного управління зросте, що їх залежність від центрального уряду залишиться дуже високою, і що вони знову, як і раніше, шукатимуть додаткових джерел доходів. Зокрема, вони вочевидь продовжуватимуть вести власну господарську діяльність з метою отримання прибутків. Це було б особливо шкідливим, оскільки це суперечить їх завданням та гальмує приватизацію і структурні зрушення.
Тому ми пропонуємо визначити, які податкові надходження й надалі будуть розподілятися між центром та регіонами. До них повинен належати й податок на додану вартість. Крім того, необхідно розробити систему стимулів для місцевих органів державної влади, яка передбачала для них заохочення за економічне зростання в регіоні та збільшення податкових надходжень.

- Було залишено роздвоєння бюджету на так звані загальні фонди та спеціальні фонди. Додався також розподіл на „поточний бюджет" та "бюджет розвитку".

На нашу думку такі розподіли економічно не обгрунтовані. Всі доходи держави повинні в однаковій мірі слугувати фінансуванню поставлених

урядом завдань. Роздвоєння означає приховане надання пріоритету певним видам видатків.
Соціальне страхування, як це прийнято у світі, не повинно бути частиною державного бюджету. Його бюджети повинні складатися та контролюватися незалежно від державного бюджету. Як для державного бюджету, так і для бюджетів соціального страхування необхідно передбачити середньострокове фінансове планування, з горизонтом, наприклад в 5 років.

- Місцеві органи державної влади вповноважені брати позики в національній та іноземній валюті.

Міжнародний досвід свідчить проти дозволу місцевим органам влади брати позики в іноземній валюті. Місцеві органи влади, як правило, не мають надходжень в іноземній валюті й тому несуть ризик знецінення національної валюти. Цей ризик не повинен перекладатися на платників податків. Тому необхідно чітко заборонити місцевим органам влади (а також державним підприємствам) позичати в іноземній валюті. Для заборгованості в національній валюті необхідно залишити дотеперішнє обмеження (в обсязі 3% надходжень попереднього року).

- Правила, які повинні забезпечувати щоб державний бюджет планувався реалістично та виконувався без значних відхилень по видатках, були знову виключені.

Попередні редакції бюджетного кодексу містили статті, які зобов'язували кабінет міністрів та парламент планувати лише такі програми видатків, витрати яких ретельно оцінені та повністю вказані (статті 88, 94, 126). У редакції від червня 2000 року ці правила відсутні.

- На нашу думку в бюджетному кодексі необхідно врегулювати питання контролю за місцевими органами державної влади. Такий контроль повинен проводитися рахунковою палатою.

Ф. В., Т. В.,У. Т., рецензент Л. Ш.
липень 2000 р.