

УДОСКОНАЛЕННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті розглядаються шляхи вирішення проблеми міжбюджетних відносин в напрямку зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, без вирішення якої неможливий перехід до цивілізованого суспільства з ринковою економікою. Автор переконаний, що одним із шляхів наповнення місцевих бюджетів є надання можливості місцевим органам влади спрямовувати заборгованість перед бюджетом до власних бюджетів.

This article considers some ways of settlement of interbudget relationship problem aimed to strengthen profit base of municipal budgets. At least this problem takes place the transition to market economy and civilized society is impossible. Author argued that one of these ways is to direct all country budget debts to municipal budget. This will partially form the income part of municipal budgets.

На шляху до ринкової економіки вкрай необхідним є реформування державних фінансів, в тому числі бюджету як центральної їх ланки. За допомогою бюджету держава має можливість виконувати свої функції по державному управлінню, обороні, соціальному захисту населення, культурному розвитку та інші. Використовуючи бюджет, податкову політику, держава акумулює кошти для здійснення фінансування пріоритетних галузей виробництва, сільського господарства, соціально-культурного розвитку, інших заходів. Таким чином бюджет для держави – це один з основних засобів економічного зростання на макроекономічному рівні, а для України – це один з основних засобів стабілізації економіки. Тому значення бюджету не можна зводити тільки до рівня фінансового плану країни по створенню централізованого фонду грошових коштів та їх перерозподілу. Виходячи з цього необхідно постійно активізувати заходи щодо збільшення фактичних надходжень до Державного та місцевих бюджетів.

В кого викликає заперечення той факт, що будь-чому потрібен міцний фундамент? Міцний фундамент для держави – це міцна місцева влада, яка має власний бюджет. А сильною влада буде лише завдяки кільком необхідним умовам. По-перше, це стабільне наповнення місцевих бюджетів. По-друге, наповнення бюджетів повинно відбуватися в достатніх обсягах грошових коштів.

Тільки з цих обставин місцева влада спроможна якісно та своєчасно виконувати, покладені на неї Конституцією та центральною владою країни, функції управління.

Тому, розглядаючи проблеми міжбюджетних відносин, ми повинні корінним образом змінити пріоритети: поставити інтереси місцевих бюджетів на значне місце. Це повинно відбуватися шляхом зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, які є фінансовою основою місцевого самоврядування і всієї бюджетної системи України.

Наповнення місцевих бюджетів можливо досягти, використовуючи одночасно всі чи декілька з наступних напрямків:

- 1). запровадження додаткової кількості місцевих податків і зборів;
- 2). надання органам місцевого самоврядування прав щодо введення на власній території своїх податків та зборів;
- 3). надання місцевим органам можливості застосування додаткових процентних надбавок до основних ставок загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- 4). переведення деяких загальнодержавних податків та зборів до складу місцевих;
- 5). збільшення та встановлення стабільних нормативів відрахувань, на ряд років, від загальнодержавних податків і зборів;
- 6). надходження недоїмки по податках, зборах та інших обов'язкових платежах до місцевих бюджетів.

Застосування перших двох напрямків, щодо запровадження додаткової кількості місцевих податків і зборів та надання органам місцевого самоврядування прав на введення на власній території своїх податків та зборів, не принесуть значних надходжень до місцевих бюджетів. Більш того, це ще більш ускладнить діючу податкову систему. Тут на думку одразу ж приходять один із принципів оподаткування, сформульований ще Адамом Смітом: податок повинен стягуватись таким чином, щоб на його вилучення втрачалось якомога менше грошей зверх того, що надходить до Державного казначейства.

Річ у тім, що на адміністрування деяких місцевих зборів витрачається коштів більше, ніж надходження від їх запровадження.

Тому, може не слід вводити нових зборів, а краще скасувати існуючі малоефективні, які тільки й надають зайвих проблем як підприємницьким структурам (у вигляді безліч розрахунків цих зборів, що подаються органам податкової служби), так і податківцям та фінансовим органам місцевої влади.

Впровадження в життя третього напрямку більш ефективно щодо збільшення надходжень до бюджетів. Мова тут йдеться про одержання місцевими бюджетами додаткових доходів у вигляді надбавок до загальнодержавних податків і зборів, в першу чергу до податку на додану вартість та акцизного збору, але не більше законодавче встановленого граничного розміру, вираженого у відсотках до об'єкта оподаткування. Подібне регулювання протягом багатьох років практикується в розвинутих країнах (у Франції, наприклад, введено 2,5% надбавки до податку на додану вартість, у Бельгії – надбавки до ділового податку, податку на інвестиційний дохід тощо) і вже підтвердило свою життєздатність та ефективність, маючи велике фіскальне значення для місцевих бюджетів¹.

Згідно з четвертим напрямком поповнення місцевих бюджетів доцільно було б надати статусу місцевих тим загальнодержавним податкам, зборам та іншим обов'язковим платежам до бюджету, які найбільш відображають результати діяльності підприємницьких структур, підприємців та інших мешканців даної території. Це необхідно для запровадження, і, в майбутньому, збереження принципу справедливості у бюджетному перерозподілі коштів. Мобілізація значної частини надходжень від прямих податків на території регіону надає можливість витратити ці кошти на розвиток саме цієї територіальної одиниці. Зазначене приведе до росту економічної ефективності виробництва, зростання доходів населення і, врешті-решт, до збагачення регіону.

До складу таких прямих податків, на наш погляд, можемо віднести: податок на прибуток підприємств комунальної власності, плату (податок) за землю, збір за спеціальне використання природних ресурсів, податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів. У місцевому оподаткуванні багатьох розвинутих країн основну роль відіграють податок на нерухоме майно та податок на доходи фізичних осіб.

Застосування на практиці п'ятого напрямку в теперішній час вкрай необхідне. Збільшення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів збільшить обсяг надходжень до місцевих бюджетів. І це виправдане, так як самі насущні потреби фінансуються з місцевих бюджетів, а саме: дошкільна, шкільна та спеціальна професійна освіта; лікарні та інші лікарські заклади місцевого значення; соціальний захист населення; житлово-комунальне господарство та інші заклади та заходи місцевого значення. Без фінансування саме цих установ та організацій життя пересічного громадянина неможливе.

Всі платники податків не люблять їх сплачувати, але ще більше вони не люблять, коли їх змінюють, вводять нові. Саме так страждають місцеві фінансові органи: від сільських, селищних до обласних, від щорічної зміни нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів до своїх бюджетів. Якби ці нормативи були більш стабільними, то у місцевих фінансових органів було б більше зацікавленості в їх збиранні, налагоджені методи по роботі з платниками податків, відомі можливості щодо їх мобілізації.

З метою наповнення місцевих бюджетів ми пропонуємо застосувати на практиці шостий метод – мобілізація недоїмки по податках, зборах та інших обов'язкових платежах до місцевих бюджетів.

В ситуації економічної кризи, спаду виробництва, зростання неплатежів, значного рівня бартеризації в народному господарстві, знецінення національної грошової одиниці особливо гостро стоїть проблема наповнення бюджетів фінансовими ресурсами та податкова недоїмка.

За роки незалежності України дохідна частина зведеного бюджету (крім 1994 року) не виконувалась. Не в останню чергу, це відбувалось через зростаючу заборгованість по обов'язкових платежах до бюджету. Та для того, щоб її мобілізувати до бюджету, необхідна заінтересованість в цьому органів влади. А, якщо встановити, що вся сума стягнутої недоїмки надходить до місцевих бюджетів, то проблема встановлення заінтересованості місцевих фінансових органів у повній мобілізації несплачених податків, зборів та інших платежів у свої бюджети, вирішена. Органи місцевої влади вміють чинити тиск на підприємства та організації по сплаті податків, їх вчити цьому не потрібно. У місцевої влади є власні методи роботи з платниками податків, які відрізняються від методів податківців.

Заборгованість підприємств та організацій перед бюджетом тягне за собою негативні наслідки. По-перше, бюджет недоотримає достатніх бюджетних ресурсів для здійснення фінансування. В результаті чого зростає бюджетний дефіцит. По-друге, здійснюється приховане фінансування підприємств-боржників, що істотно змінює умови конкуренції в напрямку, як правило, небажаному для держави. Крім того, це не сприяє зростанню обсягів виробництва товарів, наданих послуг, виконаних робіт в народному господарстві.

А тепер поговоримо про це більш конкретно.

Податкова недоїмка на протязі п'яти років, з 1995 до 1999 року, нестримно зростала: з 0,5 млрд.грн. до 14,9 млрд.грн. відповідно (табл. 1).

Таблиця 1.

Динаміка доходів місцевих бюджетів та податкової недоїмки до зведеного бюджету в 1996-1999рр.

Показники	Роки				1999р. до 1996р.,%	Зміна в 1999р. порівняно з 1996р. (+ ; -)
	1996	1997	1998	1999		
А	1	2	3	4	$5=4/1 \times 100$	$6=4-1$
Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних відносин), млрд.грн.	10,9	12,1	13,2	12,8	117,4	+1,9
Податкова недоїмка до зведеного бюджету кумулятивно, млрд.грн.	1,4	2,3	10,3	14,9	1064,3	+13,5
Приріст податкової недоїмки, млрд.грн.	0,8	1,0	8,0	4,6	575,0	+3,8
Приріст податкової недоїмки до доходів місцевих бюджетів за рік, в % до доходів місцевих бюджетів	7,3	8,3	60,6	35,9	491,8	+28,6

За даними Державного комітету статистики та Державної податкової адміністрації України

Якщо спостерігати за динамікою зростання податкової недоїмки, то ми бачимо сплеск в зростанні заборгованості в 1996 – 1998 роках, коли відбувались значні зміни в податковому законодавстві:

- 1995 рік – зміна законодавства про оподаткування прибутку підприємств та організацій, це, не в останню чергу, сприяло зростанню недоїмки на 0,8 млрд.грн., що складає 7,3% доходів місцевих бюджетів;

- 1997 рік – зміна законодавства про податок на додану вартість (з IV кварталу) та про оподаткування прибутку підприємств (з III кварталу), сказане значно вплинуло на зростання недоїмки в 1997 році на 1 млрд.грн., а в 1998 році на 8 млрд.грн., що складає 8,3% та 60,6% доходів місцевих бюджетів відповідно.

За словами голови Державної податкової адміністрації України М.Азарова вперше в 2000 році не зросла недоїмка по податкам².

Крім того, росту виробництва не сприяє і списання та реструктуризація податкової заборгованості. Так, по даним державної податкової служби, в 1999 році бюджет недоодержав за рахунок списання 3,7 млрд.грн., в 2000 році – 1,3 млрд.грн.

Реструктуризація податкової заборгованості, списання фінансових санкцій та пені на протязі кожного бюджетного року стало традиційним для економіки України, на яке сподіваються в своїй господарській діяльності підприємці пріоритетних галузей економіки, особливо паливно-енергетичний комплекс. В результаті цього зацікавленість в своєчасному перерахуванні коштів в бюджет в рахунок сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів мінімальна. Більше того, тенденція, яка намітилась в найближчій зміні законодавства, регламентуючого погашення несплачених сум податків, зборів та інших платежів до бюджету, не вирішує проблеми.

Сказане доводить прийняття Верховною Радою України Закону України “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетом і державними цільовими фондами” від 21 грудня 2000 року за №2181-III, яким передбачено, що платіжні документи клієнтів та органів стягнення приймаються банками до виконання при наявності достатнього залишку коштів на рахунку клієнта, тобто відміняється картотека №2. Крім того, передбачається списання та реструктуризація податкової заборгованості:

- списання недоїмки по податкам, яка виникла до 31 грудня 1999 року;

- розстрочення, за бажанням платника податку, податкового боргу, який виник у період з 1 січня 2000 року до 1 січня 2001 року, на 60 місяців. Розстрочення податкового боргу надається під проценти, розраховані за період, що починається від місяця укладання договору про розстрочення та закінчується місяцем погашення розстроченого податкового боргу, виходячи з облікової ставки Національного банку України, діючої на момент сплати чергового квартального платежу. Зазначені проценти нараховуються платником податків, але не сплачуються, крім випадків, передбачених цим Законом. Нараховані проценти списуються у момент кінцевого погашення розстроченого податкового боргу;

- списання пені та штрафних санкцій, нарахованих на податковий борг, та не сплачені до дня набрання чинності цим Законом, у тому числі пеня та штрафні санкції, нараховані у зв'язку із порушенням термінів розрахунків під час здійснення операцій у сфері зовнішньої економічної діяльності.

Законом також дозволено здійснити оплату поточної податкової заборгованості I кварталу 2001 року у квітні цього ж року.

У разі коли платники податків самостійно виявляють податкові зобов'язання, що виникли у податкових періодах, попередніх податковому періоду, на який припадає набрання чинності даного Закону, та здійснюють їх декларування протягом 60 календарних днів від набрання чинності цим Законом, такі податкові зобов'язання підлягають списанню або розстроченню.

Крім того, залишається не вирішеною проблема наповнення бюджетів грошовими коштами в рахунок компенсації втрачених джерел.

На нашу думку, не списувати чи реструктуризовувати слід заборгованість підприємств та організацій. Треба шукати додаткові заходи щодо ліквідації збитковості суб'єктів господарювання. Та найкраще з цим справляться органи місцевого самоврядування, так як вони знаходяться найближче до підприємств, організацій, установ, найкраще можуть оцінити їх фінансовий стан, для погашення податкової недоїмки.

Доказом цього служать дані, наведені в таблиці 2. За п'ять років, з 1995 до 1999 року частка збиткових підприємств мала стійку тенденцію до збільшення в цілому по народному господарству: з 22,2% в 1995 році до 55,7% в 1999 році, тобто на 33,5 процентних пункти, або в 2,5 раза. Найбільша питома вага збиткових підприємств відмічається в сільському господарстві, в 1999 році їх кількість досягла 84,0%, що майже на 30 відсотків перевищує середній показник по народному господарству України. Найбільш стрімке збільшення частки збиткових підприємств спостерігається в промисловості зв'язку. Так, з 1995 року по 1999 рік питома вага збиткових підприємств зв'язку зросла в 7,6 рази і склала 29,6% в 1999 році.

Таблиця 2.

Динаміка частки збиткових підприємств у галузях народного господарства України в 1995-1999рр (в %).

Показники	Роки				1999р. до 1995р., %	Зміна в 1999р. порівняно з 1995р. (+ ; -)
	1995	1997	1998	1999		
А	1	2	3	4	$5=4/1 \times 100$	$6=4-1$
Народне господарство України (в цілому)	22,2	53,4	54,5	55,7	250,9	+33,5
в т. ч.:						
- сільське господарство	28,7	80,1	70,0	84,0	292,7	+55,3
- промисловість	11,5	45,1	53,9	51,9	451,3	+40,4
- транспорт	9,6	50,6	58,7	62,9	655,2	+53,3
- зв'язок	3,9	18,1	16,5	29,6	759,0	+25,7

За даними Державного комітету статистики

Про кризовий стан в економіці країни свідчить стрімке зростання кількості порушених справ про банкрутство. Так, в 1998 році порушена була 12281 справа, що на 87,4% більше, ніж в 1996 році (табл. 3).

Відповідно зростанню кількості порушених справ, зростає кількість винесених постанов про визнання банкрутом та ліквідацію суб'єктів господарювання. Так, в 1998 році ліквідовано 4525 суб'єктів, що складає 37% порушених в цьому ж році справ.

Однак, слід зазначити, що вже в найближчий час ситуація щодо порушення справ про банкрутство та винесення постанов про визнання банкрутом та ліквідацію суб'єктів господарювання в Україні покращиться. Це пов'язано із змінами в законодавстві про банкрутство і впровадження в життя такого поняття як мирова угода по справі про банкрутство. Основний акцент ставиться на прийнятті механізму відновлення платоспроможності підприємств – боржників.

Під мировою угодою по справі про банкрутство розуміється угода між боржником та кредиторами відносно розстрочення або відстрочення, а також списання кредиторами боргів боржника. Угода укладається на будь-якій стадії по справі про банкрутство.

Таблиця 3.

Динаміка кількості порушених справ про банкрутство та кількості винесених постанов про визнання банкрутом та ліквідацію суб'єктів господарювання в Україні в 1996 - 1998рр³.

Показники	Роки	1998р. до	Зміна в 1998р. по-
-----------	------	-----------	--------------------

	1996	1997	1998	1996р.,%	рівняно з 1996р. (+ ; -)
А	1	2	3	4=3/1x100	5=3-1
Кількість порушених справ про банкрутство	6552	9654	12281	187,4	+5729
Кількість винесених постанов про визнання банкрутом та ліквідацію суб'єктів господарської діяльності	1691	4107	4525	267,6	+2834
Питома вага кількості винесених постанов в загальній кількості порушених справ про банкрутство, %	25,8	42,5	36,8	142,6	+11,0

У зв'язку із цим органи державної податкової служби та інші державні органи по контролю за правильністю та своєчасністю стягнення податків, зборів та інших обов'язкових платежів, повинні, при укладанні мирової угоди, погодитись на списання всієї заборгованості по сплаті податків, зборів, яка виникла в термін, який передував трьом повним календарним рокам до дня подання заяви про порушення справи про банкрутство до арбітражного суду, та на списання частини заборгованості або її розстрочення, відстрочення, яка виникла на протязі трьох останніх календарних років перед днем подання заяви про збудження справи про банкрутство до арбітражного суду на умовах мирової угоди.

Мирова угода укладається в письмової формі та підлягає затвердженню арбітражним судом.

На нашу думку, ця зміна в законодавстві надасть підприємствам ще одну можливість розпочати свою господарську діяльність і відновити надходження податків, зборів та платежів до бюджету. Це більш ефективне, ніж визначити підприємство банкрутом, ліквідувати, при списанні всіх платежів до бюджету.

Ми хочемо навести ще один аргумент, який на нашу думку є важливим щодо одночасного зменшення заборгованості підприємств, організацій та фізичних осіб перед бюджетом та наповнення місцевих бюджетів. Так, за даними Державної податкової адміністрації України доходи державного бюджету на кінець 2000 року складають в зведеному бюджеті 61%, але по недоїмці частка державного бюджету сягає 92%.

Можливо цих доказів достатньо для доведення необхідності надходження недоїмки до місцевих бюджетів.

Тут треба зазначити, що це не остаточні суми по недоїмці. Серед податків, які являють собою основні джерела надходження коштів до державного бюджету є податок на прибуток підприємств та організацій та податок на додану вартість. Несплачені в передбачений законодавством термін, суми податків, а по донарахованим за актами перевірок і не сплаченим до десяти календарних та десяти робочих днів суми являється податковою недоїмкою.

Таким чином, існує і поточна недоїмка. На підставі цього податкова недоїмка, яку б могли мобілізувати місцеві органи до своїх бюджетів значно перевищує зазначену в таблиці 1. Це і буде найстимулюючим місцеві органи влади до роботи джерелом надходження коштів в місцеві бюджети.

¹ Кузьменко Н.А. Удосконалення міжбюджетних відносин // Фінанси України. – 1998. - №1. – С.27.

² Азаров Н. 2000 год был успешным и интересным для налоговой службы // Вестник налоговой службы Украины. – 2001. - №3. – С.3.

³ Білик М. Необхідність реструктуризації державних підприємств на сучасному етапі // Економіст. – 2000. - №2. – С.46-49.