

65.9(44кр)

Б-98

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ**

**БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА
ТА БОРГОВА СТРАТЕГІЯ УКРАЇНИ
У 2003 РОЦІ**

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ

**БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА
ТА БОРГОВА СТРАТЕГІЯ УКРАЇНИ У 2003 РОЦІ**

За редакцією доктора економічних наук
Луніної І.О.



Київ 2002

5-98

УДК 336.1

Бюджетна політика та боргова стратегія України у 2003 році /
За ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної – К.: Інститут економічного
прогнозування НАН України, 2002. — 96 с.

Досліджено причини зниження рівня бюджетних надходжень в Україні у 1997-2002 рр., подано пропозиції щодо подолання негативної динаміки надходжень від ПДВ. Оцінено наслідки реалізації можливих варіантів реформування системи оподаткування доходів фізичних осіб. Обґрунтовано необхідність прийняття бюджетів України лише у контексті довгострокової стратегії управління державним боргом. Проаналізовано політику державних запозичень та її наслідки для витратної частини державного бюджету. Доведено, що першочергова увага має приділятися формуванню профіцитних бюджетів, встановленню критеріїв боргової безпеки, використанню частини доходів від приватизації на виконання боргових зобов'язань, диверсифікації джерел зовнішнього кредитування тощо. Робота виконана авторським колективом у складі: канд.екон.наук Буковинський С.А. (розділ 5), канд.екон.наук Вахненко Т.П. (розділ 3), д-р екон.наук Кораблін С.О. (розділ 4), канд.екон.наук Короткевич О.В. (підрозділ 2.1), д-р екон.наук Луніна І.О. (розділ 1), канд.екон.наук Федоренко А.В. (підрозділи 2.2 та 2.3).

Для працівників органів державної влади, науковців, економістів-практиків, студентів економічних вузів.

Затверджено до друку Постановою вченої ради Інституту економічного прогнозування НАН України від 17 травня 2002 р. № 21.

Рецензенти: д-р екон.наук Кваснюк Б.С.,
канд.екон.наук Крючкова І.В.,
д-р екон.наук Паскавер Б.Й.,
М.І. Грипниченко М.І.

64 1314

УДК 336.1

© Інститут економічного прогнозування,

ISBN 966-02-1591-6 2002

ЗМІСТ

Вступ.....	4
Розділ 1. Визначальні фактори динаміки доходів бюджетів України у 1997-2002 роках та шляхи подолання негативних тенденцій	5
1.1. Аналіз доходної частини бюджетів України у 1997-2002 роках.....	6
1.2. Причини зниження надходжень від ПДВ.....	16
1.3. Необхідність реформування системи оподаткування доходів фізичних осіб.....	23
1.4. Сценарні розрахунки наслідків реалізації альтернативних концепцій реформування оподаткування доходів фізичних осіб.....	29
1.5. Пропозиції щодо вирішення проблеми збільшення податкових надходжень в Україні.....	36
Розділ 2. Умови використання потенціалу легалізації доходів.....	38
2.1. Податок на доходи фізичних осіб та його соціальна спрямованість.....	38
2.2. Легалізація доходів як засіб розширення бази оподаткування.....	42
2.3. Пенсійна реформа як умова легалізації неофіційних доходів з оплати праці.....	54
Розділ 3. Політика державних запозичень і обслуговування державного боргу України.....	59
3.1. Формування державного боргу України та його обслуговування в 2001-2002 роках.....	59
3.2. Політика державних запозичень і обслуговування державного боргу в 2003 р.: цілі та механізми їх реалізації.....	68
Розділ 4. Стратегія України у сфері зовнішніх запозичень.....	76
4.1. Структура зовнішнього боргу України.....	76
4.2. Критерії зовнішньої боргової спроможності.....	84
4.3. Оцінка боргового тягара зовнішніх зобов'язань України.....	88
Розділ 5. Першочергові завдання бюджетної політики у сфері видатків та міжбюджетних відносин.....	93

Вступ

Бюджетна політика України у 2003 р. повинна сприяти забезпеченню сталих темпів економічного розвитку, досягненню підвищення рівня макроекономічної збалансованості, використанню бюджету як фактора підтримки ділової активності.

Реалізація основних напрямів бюджетної політики має забезпечити збільшення доходів державного та місцевих бюджетів за рахунок розширення бази оподаткування шляхом створення сприятливих умов для розвитку підприємницької діяльності, скорочення тіньового обороту, відміни економічно необґрунтованих і неефективних пільг, підвищення зацікавленості платників податків, зборів та інших обов'язкових платежів у своєчасному і повному внесенню відповідно до законодавства належних бюджету доходів.

Здійснення бюджетної політики, скоординованої з грошово-кредитною та зовнішньоекономічною політикою, повинно забезпечити виконання державою своїх функцій, підтримку фінансової стабільності в країні, суттєве підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Враховуючи щорічну неспроможність України виконувати в повному обсязі зовнішні боргові зобов'язання, а відтак – і щорічну потребу у додаткових кредитах та розстрочках їх повернення, сьогодні можна усерйоз розглядати розвиток сценарію, за яким країна поступово опинятиметься у борговій залежності від кількох держав-кредиторів з одночасною втратою політичного суверенітету. Запобігання розвитку наведеного сценарію вимагає визначення довгострокової стратегії управління державним боргом. Складання та прийняття щорічних бюджетів має відбуватися лише в контексті такої стратегії.

РОЗДІЛ 1. ВИЗНАЧАЛЬНІ ФАКТОРИ ДИНАМІКИ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ У 1997-2002 РОКАХ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ НЕГАТИВНИХ ТЕНДЕНЦІЙ

За підсумками першого кварталу 2002 р. доходи зведеного бюджету України збільшилися до 29,6% ВВП, тобто досягли максимального за останні 5 років рівня. Такий обсяг надходжень (у % до ВВП) востаннє був отриманий за підсумками 1997 року. За всю історію незалежної України більш високий показник зазначено тільки в 1994 р. (35,4% ВВП, без урахування доходів від приватизації). Але такий рівень доходів було отримано в умовах гіперінфляції, а також за більш високої ставки ПДВ (28% замість нинішніх 20%) і оподаткуванні не прибутку, а доходів підприємств (тобто суми отриманого підприємством прибутку і виплаченої ним заробітної плати). Виходячи лише з наведених показників, робити висновок про те, що ситуація в доходній частині бюджету України істотно поліпшилася, некоректно і передчасно. Аналіз середньострокових і короткострокових тенденцій бюджетних надходжень і факторів, що визначають зміну їх рівня, не тільки не дає приводів для оптимізму, але й свідчить про серйозне загострення проблеми бюджетних доходів в Україні.

Для того, щоб мати уявлення про реальну ситуацію в бюджетній сфері, необхідно розглянути надходження у різні роки по співставному колу доходів. Такі порівняння виконано виходячи з класифікації бюджетних доходів 2002 р., а тому доходи зведених бюджетів різних років не включають

- надходження від приватизації, які відповідно до положень міжнародної статистики державних фінансів належать не до регулярних доходів бюджету (як це було в Україні до 2002 р.), а до

розділу “фінансування”, тобто розглядаються як джерело фінансування бюджетного дефіциту;

- кошти фондів соціального страхування, які в окремі роки включалися до складу Державного бюджету (у 2000 р. – збір на обов'язкове соціальне страхування до Фонду соціального страхування України; у 1996-2000 рр. – збір на обов'язкове соціальне страхування на випадок безробіття до Державного фонду сприяння зайнятості населення України).

Розглянемо рівень бюджетних надходжень (у % до ВВП) за підсумками виконання бюджетів протягом останніх п'яти років:

- у цілому за рік (1997-2001 рр.), що дозволить виявити середньострокову тенденцію та фактори зміни рівня доходів;
- за перші квартали 1998-2002 рр., що дозволить оцінити перспективи збереження позитивної динаміки бюджетних надходжень.

1.1. Аналіз доходної частини бюджетів України у 1997-2002 роках

У табл. 1.1 наведено доходи зведеного бюджету України за 1997-2001 рр. (у % до ВВП в співставній методології) з виділенням основних податків, а також доходів, динаміка яких, на нашу думку, відображає найбільш важливі фактори ризику для бюджетних надходжень не тільки поточного року, але й в середньостроковій перспективі.

До позитивних змін у податковій системі України слід віднести скасування зборів у цільові фонди: збору до Фонду ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи (скасовано з 1999 р.), збору на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування (скасовано з 2000 р.), а також до Державного інноваційного фонду України (скасовано з 2001 р.).

Доходи зведеного бюджету України за 1997-2001 роки, % ВВП

	1997	1998	1999	2000	2001
ВВП, млн.грн.	93365	102593	130442	170070	201927
Доходи зведеного бюджету*	29,7	27,3	24,2	26,2	25,9
Податкові надходження	23,3	21,3	19,3	18,4	18,2
Прибутковий податок з громадян	3,5	3,5	3,4	3,8	4,3
Податок на прибуток підприємств	6,2	5,8	4,9	4,5	4,1
Платежі за користування природними ресурсами	1,6	1,5	1,1	1,2	1,1
У тому числі плата за землю	1,1	1,1	0,8	0,8	0,8
ПДВ – всього, у тому числі	8,8	7,3	6,4	5,6	5,1
ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) (1998-2000 рр. оцінка на основі даних ДПА України)	6,8	5,7	5,5	3,8	3,2
ПДВ із ввезених на територію України товарів (робіт, послуг) (1997-2000 рр. оцінка у вигляді різниці між загальними надходженнями ПДВ до бюджету і доходів від ПДВ за даними ДПА)	2,1	1,6	1,0	1,7	1,9
Акцизний збір - всього, у тому числі	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3
Акцизний збір з вітчизняних товарів	1,0	1,1	1,2	1,1	1,1
Акцизний збір з імпортованих товарів	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2
Податки на міжнародну торгівлю	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0
Неподаткові надходження**	2,0	2,1	2,0	6,1	6,9
Рентна плата за нафту і газ	0,4	0,1	0,1	0,1	0,3
Плата за транзит природного газу	0,4	0,4	0,1	0,1	1,0
Власні надходження бюджетних установ				3,2	2,9
Додаткові збори на виплату пенсій				0,6	0,6
Цільові фонди***	3,2	3,9	2,6	1,7	0,6
Доходи зведеного бюджету* (без власних надходжень бюджетних установ і додаткових зборів на виплату пенсій)	29,7	27,3	24,2	22,5	22,4
Довідково: надходження від приватизації	0,1	0,5	0,6	1,3	1,3

* Без коштів від приватизації і фондів соціального страхування.

** Без коштів від приватизації.

*** Без фондів соціального страхування.

Джерело: Розрахунки автора за даними Міністерства фінансів України і Держкомстату України.

Вказані платежі нараховувалися виходячи з показника реалізованої продукції підприємств, а отже призводили до збільшення податкового навантаження на підприємства матеріаломістких галузей. Однак результатом їх скасування стало зменшення доходів бюджету (з 3,2% ВВП в 1997 р. до 0,6% в 2001 р.) при законодавчому збереженні зобов'язань держави по фінансуванню наслідків Чорнобильської катастрофи, а також необхідності розв'язання завдань щодо поліпшення транспортної інфраструктури країни.

У 2001 р. доходи зведеного бюджету України знизилися до 25,9% ВВП, що на 3,8 процентних пункти менше, ніж у 1997 р. і на 0,3 процентних пункти менше, ніж у 2000 р. Зниження доходів пов'язане, насамперед, з падінням податкових надходжень – до 18,2% ВВП порівняно з 23,3% у 1997 р., зокрема в наслідок зниження надходжень від одного з основних податків – податку на додану вартість (ПДВ): з 8,8% ВВП в 1997 р. до 5,1% в 2001 р., тобто на 3,7% ВВП, що дорівнює майже 90% бюджетних надходжень 2001 р. від прибуткового податку з громадян.

Крім того, за період з 1997 по 2001 рр. знизилися надходження податку на прибуток з 6,2 до 4,1% ВВП; платежів за використання природних ресурсів - з 1,6 до 1,1% ВВП, передусім за рахунок доходів від плати за землю (з 1,1 до 0,8% ВВП).

Зниження податкових надходжень у 2000 і 2001 рр. було компенсоване неподатковими надходженнями, які зросли з 2% ВВП в 1997-1999 рр. до 6,1-6,9% ВВП. Однак причини цього полягають у включенні до бюджету власних надходжень бюджетних установ (3,2-2,9% ВВП) та введенні додаткових зборів на виплату пенсій (ще 0,6% ВВП).

Порівняння доходів бюджетів України за останні п'ять років показує, що рівень регулярних надходжень (див. табл. 1.1, рядок "доходи бюджетів України без власних надходжень бюджетних

установ і додаткових зборів на виплату пенсій”) в 2001 р. знизився до 22,4% ВВП, хоча в 1997 р. становив 29,7%, тобто на 7,3 процентних пункти. Якщо не враховувати цільові фонди, оскільки їх скасування поліпшило податкову систему країни, то доходи бюджетів України за період з 1997 по 2001 рр. знизилися на 4,7% ВВП.

Загальне зниження бюджетних надходжень у 2001 р. є, на нашу думку, наслідком прийняття в грудні 2000 р. Закону України “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетом і цільовими фондами”. Стаття 18 цього закону передбачає списання та реструктуризацію, окрім безнадійного податкового боргу, значних сум заборгованості економічних суб'єктів по податках і інших обов'язкових платежах до бюджету, зокрема, списання податкового боргу, який виник станом на 31 грудня 1999 р., та реструктуризацію боргу, який виник у період з 1 січня 2000 р. до 1 січня 2001 року.

Закон не тільки звільнив підприємства від старих боргів, але фактично створив основу для майбутніх неплатежів: з одного боку, він не передбачає проведення будь-яких заходів, які б усували першопричини неефективної роботи неплатоспроможних підприємств, а з іншого – він стимулює майбутні порушення податкового законодавства, оскільки сумлінні платники податків у черговий раз переконалися у “нераціональності” їх своєчасної сплати.

Важливими причинами зацікавленості підприємств у накопиченні податкової заборгованості є “очікування” не тільки майбутніх списань податкового боргу, але й можливих взаємозаліків з бюджетом.

Аналіз динаміки бюджетних надходжень виявляє також нестійкість деяких видів доходів, зокрема рентної плати за нафту та природний газ, що видобуваються в Україні, а також відрахувань від плати за транзит природного газу через територію України. Якщо в 1997 р. ці платежі забезпечували приблизно по 0,4% ВВП надходжень до бюджету, то в 1999 і 2000 рр. – лише близько 0,1% ВВП. У 2001 р.

доходи від вказаних платежів знову зросли: по рентній платі до 0,3% ВВП, а по платі за транзит природного газу – до 1,0% ВВП.

Така динаміка пояснюється прагненням платників даних податків використати доходи держави у власних інтересах шляхом проведення взаємозаліків. У 1997 р. (за даними Рахункової палати України) майже 70% рентних платежів було внесено до бюджету шляхом проведення взаємозаліків. У 1999 і 2000 рр., коли частина доходів по податках і обов'язкових платежах була винесена з бюджету (статті 42, 43, 45 Закону України „Про Державний бюджет України на 1999 р.“; статті 60 і 71 Закону України „Про Державний бюджет України на 2000 р.“), доходи по цих статтях було забезпечено або шляхом прямих взаємозаліків (1999 р.), або взаємозаліків в опосередкованій формі з використанням так званих „одноденних кредитів“ (2000 р.)¹.

Внаслідок включення в закони про бюджети 1999 і 2000 рр. статей про можливість проведення „спеціальних“ розрахунків законодавці фактично надали суб'єктам господарювання право встановлювати для себе індивідуальні умови оподаткування, хоча формування податкової системи є винятковою прерогативою держави. Порушення основоположних принципів оподаткування (справедливості і загального характеру оподаткування) призвело до того, що не держава, а самі підприємства стали визначати для себе умови оподаткування: платити або не платити податки до бюджету, а якщо платити, то коли і скільки. Зокрема, в 1999 і 2000 рр. вони робили цей вибір на користь позабюджетних статей, оскільки це дозволяло

- змінювати строки сплати податків, накопичуючи заборгованість;
- фактично використовувати на власні потреби податки, сплачені іншими суб'єктами (ПДВ, який отримує продавець при реалізації продукції);

¹ Луїна І. Державні фінанси України в перехідний період. – Харків: Форт, 2000. – С.76-79.

- визначати індивідуальний рівень податкового навантаження або взагалі уникати оподаткування, оскільки добре відомо, що взаємозаліки відкривають широкі можливості для завищення цін і тіньових схем;

- вибирати напрями використання державних коштів, оскільки взаємозаліками визначаються установи, які включаються до схем розподілу товарів і послуг.

Аналіз бюджетних надходжень у 1999-2000 рр., а також доходів за позабюджетними статтями, показує, що доходи держави перерозподілилися на користь статей, винесених з бюджету. Такий перерозподіл відбувався по різних податках і обов'язкових платежах, однак особливо чітко можна простежити цей процес на прикладах податку на додану вартість, рентної плати за нафту і газ, а також плати за транзит природного газу через територію України (табл. 1.2).

У 2000 р. надходження до бюджету ПДВ були на 624,3 млн. грн. менше від запланованого показника. При цьому обсяг „додаткових“ доходів за позабюджетною статтею становив 3715,8 млн. грн. У 1999 і 2000 рр. доходи за позабюджетними статтями від рентної плати (по 309 млн. грн.) перевищили обсяги недоотриманих бюджетом доходів (256,2 млн. грн. у 1999 р. і 40 млн. грн. у 2000 р.). Аналогічна ситуація спостерігалася з надходженнями до бюджету плати за транзит природного газу: у 1999 р. план не виконано на 1489,5 млн. грн., але за позабюджетними статтями отримано 631,4 млн. грн.; у 2000 р. план не виконано на 769,9 млн. грн., тоді як надходження за позабюджетною статтею становили 904,3 млн. грн.

У 2001 р. і в першому кварталі 2002 р. знову зросли бюджетні надходження від рентної плати (до 0,5% ВВП у 2001 р. і 0,5% ВВП у першому кварталі 2002 р.) і плати за транзит природного газу (до 1,0% ВВП). На нашу думку, це є наслідком організації залікових схем по даних платежах в процесі їх залучення і використання.

Таблиця 1.2

Надходження до Державного бюджету України і доходи за позабюджетними статтями
у 1999-2000 роках

	1999				2000			
	Затверджено Верховною Радою України	Виконано	Недоотримано доходів до бюджету	Доходи відповідно до ст.42,43,45 Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік"	Затверджено Верховною Радою України	Виконано	Недоотримано доходів до бюджету	Доходи відповідно до ст. 60 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік"
Податок на додану вартість	8302,7	8409,2	106,5	1491,7	10065,8	9441,4	-624,3	3715,8
Рентна плата	333,7	77,5	-256,2	309,6	216,2	176,2	-40,0	309,6
Плата за транзит природного газу через територію України	1616,3	126,8	-1489,5	631,4	1005,4	235,5	-769,9	904,3

Джерело: Розрахунки автора за даними Міністерства фінансів України.

Так, згідно з Законом України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” доходи від рентної плати і відрахування за транзит природного газу зараховувалися до спеціального фонду (стаття 31), кошти якого спрямовувалися на надання субвенцій місцевим бюджетам для фінансування пільг і субсидій населенню на оплату електроенергії, природного і скрапленого газу, житлово-комунальних послуг (стаття 33). Далі, статтею 49 було встановлено, що у 2001 р. видатки з пільг та субсидій населенню на оплату електроенергії, природного і скрапленого газу, твердого палива, житлово-комунальних послуг та послуг зв'язку здійснюються з місцевих бюджетів за рахунок відповідних субвенцій з державного бюджету.

Джерелом цих субвенцій були надходження до Державного бюджету рентної плати за природний газ, що видобувається в Україні, та відрахувань від плати за транзит природного газу через територію України, а також надходжень від погашення підприємствами НАК “Нафтогаз України” заборгованості (недоїмки) з платежів до Державного бюджету станом на 1 січня 2001 року. Отже, значна частина рентної плати і плати за транзит природного газу фактично поверталась їх платникам у вигляді оплати державою пільг і субсидій населенню.

Закон України “Про Державний бюджет України на 2002 рік” (стаття 39) також встановлює, що у 2002 р. видатки з пільг та субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення та послуг зв'язку здійснюються з місцевих бюджетів за рахунок відповідної субвенції з Державного бюджету, джерелом якої є надходження до загального фонду Державного бюджету України. До таких надходжень належать відрахування від плати за транзит природного газу через територію України та рентної плати за природний газ власного видобутку².

² Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2002 р. № 95.

У першому кварталі 2002 р. бюджетні надходження зросли до 29,6% ВВП, що на 3 процентних пункти вище, ніж за відповідний період 2001 р. і на 6 процентних пункти вище, ніж у першому кварталі 1999 р. (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Доходи зведеного бюджету України у першому кварталі
1998-2002 років, % ВВП

	1 кв. 1998	1 кв. 1999	1 кв. 2000	1 кв. 2001	1 кв. 2002
ВВП, млн.грн.	20871	24980	32549	42405	42416
Доходи зведеного бюджету*	26,0	23,6	24,1	26,6	29,6
Податкові надходження	20,2	18,6	18,1	19,2	21,7
Прибутковий податок з громадян	3,8	3,4	3,6	4,3	5,3
Податок на прибуток підприємств	6,0	4,3	4,4	4,9	4,6
Платежі за використання природних ресурсів	1,5	1,1	1,0	1,2	1,3
ПДВ - всього, у тому числі	5,8	6,5	5,8	5,0	6,3
ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг)	Н.д.	Н.д.	Н.д.	2,9	3,2
ПДВ з ввезених на територію України товарів (робіт, послуг)	Н.д.	Н.д.	Н.д.	2,0	3,1
Акцизний збір - всього, у тому числі	1,1	1,3	1,0	1,4	1,7
Акцизний збір з вітчизняних товарів	0,8	1,1	0,9	1,1	1,5
Акцизний збір з імпортованих товарів	0,3	0,3	0,1	0,4	0,1
Податки на міжнародну торгівлю	1,0	0,8	0,9	1,0	1,0
Неподаткові надходження**	1,6	1,7	4,0	6,4	7,1
Рентна плата за нафту і газ	0,0	0,0	0,1	0,6	0,5
Плата за транзит природного газу	0,1	0,0	0,1	1,0	1,0
Власні надходження бюджетних установ	0,0		1,8	2,7	3,1
Додаткові збори на виплату пенсій	0,0		0,6	0,7	0,7
Цільові фонди***	4,1	3,0	2,0	0,9	0,3
Доходи зведеного бюджету* (без власних надходжень бюджетних установ та додаткових зборів на виплату пенсій)	26,0	23,6	21,7	23,2	25,7
Надходження від приватизації	0,8	0,6	1,3	1,9	0,5

* Без коштів від приватизації і фондів соціального страхування.

** Без коштів від приватизації.

*** Без фондів соціального страхування; Н.д. – немає даних.

Джерело: Розрахунки автора за даними Міністерства фінансів України і Держкомстату України.

Збільшення податкових надходжень до 21,7% ВВП порівняно з 19,2% ВВП за відповідний період 2001 р. на 95% було забезпечено подальшим зростанням прибуткового податку з громадян (до 5,3% ВВП порівняно з 4,3% ВВП за 1 квартал 2001 р.), а також істотним (на 1,3% ВВП) збільшенням надходжень ПДВ. Доходи від ПДВ зросли до 6,3% ВВП, тоді як в першому кварталі 2001 р. становили 5,0% ВВП, а у 2000 р. - 5,8% ВВП. Це сталося, в основному, за рахунок збільшення ПДВ з ввезених товарів, завдяки обмеженню використання податкових векселів при ввезенні товарів на митну територію України. Використання векселів дозволяло уникати оподаткування, зокрема, при продажу ввізної продукції на чорному ринку, а також при реімпорті продукції, що експортується.

Таким чином, доходи бюджетів України за останні п'ять років (у співставному вигляді) зменшилися майже на 5% ВВП за незмінних ставок основних податків (податку на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян і податку на додану вартість).

Негативна середньострокова динаміка бюджетних надходжень в Україні зумовлена:

- існуванням для підприємств України можливостей фактично встановлювати для себе індивідуальні умови оподаткування, накопичуючи податкову заборгованість. Успішне функціонування системи індивідуального оподаткування забезпечується відсутністю ефективної процедури банкрутства і систематичними списаннями податкової заборгованості;
- високим рівнем оподаткування доходів громадян (в першу чергу, заробітної плати), що призводить до широкого використання суб'єктами господарювання тіньових та напівлегальних схем діяльності, а тому – до загального зменшення бази оподаткування, зокрема, з податку на прибуток податку на додану вартість. Тому зростання прибуткового податку з громадян, дозволяє вирішувати

поточні бюджетні проблеми, але має згубні наслідки для бюджету країни в середньостроковій перспективі.

1.2. Причини зниження надходжень від ПДВ

Однією з важливих причин падіння бюджетних надходжень від податку на додану вартість за останні три роки часто вважають збільшення обсягів експорту і позитивне сальдо торгового балансу. Однак економічна необґрунтованість таких тверджень може бути доведена на підставі аналізу макроекономічних та бюджетних показників інших країн.

У табл. 1.4 наведені показники бюджетних доходів від ПДВ у 1995-1999 рр. (пізніші дані поки відсутні) у таких країнах як Бельгія, Ірландія, Фінляндія, Нідерланди, Люксембург, Корея, Швейцарія, для яких були характерні високі обсяги експорту та позитивне сальдо експорту-імпорту товарів і послуг.

Так, у Бельгії та Ірландії, що мають схожий з Україною рівень стандартної ставки ПДВ, доходи від ПДВ не знижувалися нижче 7% ВВП при тому, що обсяги експорту товарів та послуг перевищували 70% ВВП. У Бельгії сальдо експорту-імпорту товарів та послуг (у % ВВП) приблизно відповідало рівню України у 1999-2000 рр., а в Ірландії – перевищувало його у 2-2,5 рази.

Нідерланди за меншої, ніж в Україні, ставки ПДВ (17,5%), забезпечують вищий рівень бюджетних надходжень. У Люксембурзі у 1995-1999 рр. обсяги експорту перевищували ВВП країни, позитивне сальдо торгового балансу складало 13-18% ВВП, а стандартна ставка ПДВ була нижчою, ніж в Україні. Але при цьому доходи від ПДВ були не менші, ніж в Україні у 1999-2000 роках.

У Кореї та Швейцарії, в яких стандартна ставка ПДВ менша, ніж в Україні відповідно у 2 та майже у 3 рази, надходження податку у 1999 р. відрізнялися (у % ВВП) лише на 50-60%.

Доходи від ПДВ, обсяги експорту та сальдо торгового балансу
в деяких країнах ОЕСР та Україні, % ВВП

	1995	1996	1997	1998	1999
Бельгія (стандартна ставка - 21%)					
Експорт товарів і послуг	70,1	71,0	75,7	75,7	76,5
Сальдо експорту-імпорту товарів і послуг	4,1	4,0	4,5	4,0	3,8
Доходи бюджету від ПДВ	6,8	7,0	7,0	7,0	7,5
Ірландія (стандартна ставка - 21%)					
Експорт товарів і послуг	76,5	77,7	79,8	86,8	88,7
Сальдо експорту-імпорту товарів і послуг	11,5	11,6	12,7	11,4	13,9
Доходи бюджету від ПДВ	7,0	7,1	7,0	7,0	7,1
Фінляндія (стандартна ставка - 22%)					
Експорт товарів і послуг	37,0	37,5	39,1	38,8	37,8
Сальдо експорту-імпорту товарів і послуг	7,9	7,6	8,2	8,8	9,3
Доходи бюджету від ПДВ	7,4	8,1	8,2	8,2	8,4
Україна (стандартна ставка - 20%)					
Експорт товарів і послуг	47,1	45,7	40,6	41,9	54,3
Сальдо експорту-імпорту товарів і послуг	-3,1	-2,6	-3,1	-2,3	5,5
Доходи бюджету від ПДВ	8,3	7,7	8,8	7,3	6,4
Нідерланди (стандартна ставка - 17,5%)					
Експорт товарів і послуг	52,6	53,6	54,7	55,2	60,8
Сальдо експорту-імпорту товарів і послуг	5,8	5,5	5,4	6,7	4,9
Доходи бюджету від ПДВ	6,5	6,7	6,7	6,9	7,1
Люксембург (стандартна ставка - 15%)					
Експорт товарів і послуг	106,2	106,1	109,8	113,7	113,4
Сальдо експорту-імпорту товарів і послуг	13,1	13,0	16,0	18,6	16,0
Доходи бюджету від ПДВ	5,4	6,0	5,2	5,7	6,3
Корея (стандартна ставка - 10%)					
Експорт товарів і послуг	30,2	29,5	34,7	49,7	42,3
Сальдо експорту-імпорту товарів і послуг	-1,5	-4,1	-1,0	13,5	6,9
Доходи бюджету від ПДВ	3,9	4,0	4,3	3,5	4,2
Швейцарія (стандартна ставка - 6,5%)					
Експорт товарів і послуг	35,1	35,9	39,6	40,2	42,1
Сальдо експорту-імпорту товарів і послуг	4,0	4,1	4,4	3,9	5,1
Доходи бюджету від ПДВ	2,4	3,3	3,4	3,5	3,9

Джерело: Розрахунки автора за даними International Financial Statistics // *World Development*, 2002; Revenue Statistics: 1965–2000. – Paris: ОЕСР, 2001; Держкомстат України та Міністерства фінансів України.

НАУКОВА БІБЛІОТЕКА

64 1314

Отже, міжнародні порівняння дозволяють зробити висновок про те, що великі обсяги експорту і позитивне сальдо торгового балансу не є причиною низьких надходжень ПДВ. На нашу думку, найважливішими причинами зниження бюджетних надходжень від ПДВ в Україні є не обсяги експорту, а недосконалість нормативно-правового регулювання питань бюджетного відшкодування податку та відповідна неефективність системи податкового адміністрування.

З кінця 1999 р. в Україні діють правові норми, які фактично створюють зацікавленість платників податків у накопиченні заборгованості перед бюджетом (див. постанову Кабінету Міністрів України від 7 грудня 1999 р. № 2215 “Про деякі питання відшкодування сум податку на додану вартість і упорядкування розрахунків з бюджетом”, а після її скасування – постанову Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2001 р. № 1270 “Про упорядкування відшкодування податку на додану вартість і розрахунків з бюджетом”). Відшкодування сум ПДВ в частині, яка підлягає зарахуванню на поточний рахунок платника податків, може бути проведено

- в рахунок погашення заборгованості кредитора (кредиторів) платника податків з платежів до державного бюджету;
- в рахунок погашення кредитів під гарантію уряду і бюджетних кредитів, наданих платнику податків або його кредитору (кредиторам) і не сплачених на дату проведення відшкодування.

Отже, можливість отримати бюджетне відшкодування позитивної різниці між кредитом і зобов'язаннями по ПДВ існує не тільки у самого платника податків, але й у будь-якої третьої особи, боржником якої є даний платник податків.

Крім того, відповідно до положень закону про ПДВ для отримання права реєстрації як платника даного податку досить, наприклад, ввозити товари на митну територію або здійснювати торгівлю за готівку (незалежно від обсягів оподатковуваних операцій). Право

реєстрації як платника ПДВ означає також право виписки податкових накладних іншим суб'єктам, що дають останнім право на бюджетне відшкодування податку. Вказані положення стимулюють суб'єктів господарювання як до оформлення фіктивних договорів і використання фальшивих податкових накладних, так і до накопичення заборгованості по платежах до бюджету, оскільки такі дії дозволяють уклонятися від сплати ПДВ і збільшувати обсяги бюджетного відшкодування. Тому не дивно, що за даними ДПА України за останні 5 років на відшкодування ПДВ прямує до 40-50% загальної суми надходжень ПДВ. При цьому звертають на себе увагу такі обставини:

- суми відшкодування ПДВ учасників економічного експерименту в гірничо-металургійному комплексі наближаються до обсягів експорту або навіть істотно його перевищують, при тому, що стандартна ставка ПДВ становить 20%;

- у 2001 р. основними заявниками на відшкодування ПДВ (після підприємств гірничо-металургійного комплексу) були підприємства оптової і роздрібної торгівлі. У 2001 р. суми відшкодованого цим галузям ПДВ перевищили надходження більше, ніж на 600 млн. грн.

Отже, до найважливіших причин стрімкого зростання як недоїмки підприємств по сплаті ПДВ, так і бюджетної заборгованості по його відшкодуванню потрібно віднести недоліки діючих правових норм, які створили сприятливі умови для зловживань у цій сфері і, як наслідок – зростання заборгованості бюджету по відшкодуванню ПДВ. В Україні з 1997 р. спостерігається значне падіння ефективної ставки ПДВ: з 15,3% в 1997 р. до 8,9% у 2001 р. (стандартна ставка 20%). Це означає, що продуктивність податку за останні 4 роки знизилася з 76,5 до 44,6% (табл.1.5). У середньому по країнах ОЕСР цей показник складає 72%, а наприклад, в Ірландії, Кореї, Фінляндії та Швейцарії перевищує 82%³.

³ Lenain P., Bartosyuk L. The polish tax reform // Economics department working papers. - OECD, 2000. - № 234. - P.18.

Ефективна ставка та продуктивність ПДВ в Україні, %

	1997	1998	1999	2000	2001
Ефективна ставка ПДВ (надходження від ПДВ/податкова база (споживання))	15,3	12,1	11,3	9,8	8,9
Продуктивність ПДВ (ефективна ставка/стандартна ставка)	76,5	60,7	56,4	49,0	44,6

Джерело: Розрахунки автора.

Аналіз показує, що низька продуктивність ПДВ в Україні за останні роки (розрахована виходячи з обсягів надходжень податку до бюджету) була пов'язана також із винесенням з бюджету частини податкових надходжень:

- у 1999 р. – доходів по статтях 42, 43, 45 Закону України “Про Державний бюджет України на 1999 рік”;
- у 2000 р. – доходів по статті 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік”;
- з 1998 р. – частки ПДВ, яка використовується для виплати дотацій сільгосптоваровиробникам за молоко, м'ясо, а також для підтримки тваринництва дотацій підприємствам сільського господарства. Суми ПДВ, які мали б заплатити до бюджету підприємства по переробці молока та молочної продукції, м'яса та м'ясопродуктів, а також сільськогосподарські підприємства (за продані ними молоко, скот, птицю, шерсть, молочні та м'ясні продукти власного виробництва) залишаються у розпорядженні цих підприємств.

З наведених у табл.1.6 даних видно, що з урахуванням позабюджетних доходів продуктивність ПДВ у 1999-2000 рр. складала 60-70%. У 1997 р. високий рівень бюджетних надходжень ПДВ, певною мірою, був пов'язаний зі зміною методології розрахунку податку, а їх зниження у 1998 р. - із наступним перерахунком поточних платежів.

Доходи від ПДВ, що надійшли до бюджету
та були винесені з бюджету, % ВВП

	1997	1998	1999	2000	2001
Надходження ПДВ до бюджету	8,8	7,3	6,4	5,6	5,1
Надходження ПДВ, винесені з бюджету					
Доходи по статтях 42,43, 45 Закону України "Про державний бюджет України на 1999 р."			1,1		
Доходи по статті 60 Закону України "Про державний бюджет України на 2000 р."				2,2	
ПДВ для виплати дотацій сільгосптоваровиробникам за молоко, м'ясо та для підтримки тваринництва		0,1	0,2	0,2	0,4
Всього доходи від ПДВ, що надійшли до бюджету та були винесені з бюджету	8,8	7,4	7,7	8,0	5,5
Ефективна ставка з урахуванням позабюджетних надходжень ПДВ, %	15,3	12,4	13,5	14,1	9,6
Продуктивність ПДВ з урахуванням позабюджетних надходжень, %	76,5	61,8	67,7	70,4	47,9

Джерело: Розрахунки автора за даними Міністерства фінансів України та ДПА України.

Останнім часом ряд авторів висловлюються на користь заміни ПДВ податком з роздрібного продажу. У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на такі важливі переваги ПДВ порівняно з податком з роздрібного продажу⁴:

- податок на додану вартість має більш широку базу оподаткування, яка включає не тільки роздрібний продаж, але і всі невиробничі покупки підприємств, у тому числі невиробничі покупки підприємств, звільнених від сплати ПДВ;
- ПДВ забезпечує більшу стійкість бюджетних надходжень, оскільки він є менш чутливим до кон'юнктурних коливань у роздрібній торгівлі;

⁴ Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформа. – М.: Институт экономики переходного периода, 2000. – Т.1. – С.435.445.

- ПДВ має певні переваги з точки зору податкового адміністрування, оскільки меншою є кількість зареєстрованих платників податку, а також відсутня необхідність перевірки з боку податкових органів факту кінцевого використання товару або послуги;
- у випадку ПДВ дані податкового обліку підприємства можуть бути використані також для контролю за правильністю обчислення і сплати як ПДВ, так і податку на прибуток (на жаль, ця можливість не використовується в Україні повною мірою).

Крім того, податок з роздрібного продажу вимагає введення різних режимів оподаткування для різних видів послуг (послуг, що надаються для цілей кінцевого споживання, для виробничих цілей або таких, що експортуються).

Інколи одним із аргументів на користь відмови від ПДВ є відсутність цього податку у США, де на федеральному рівні немає загального податку з обороту, а на рівні штатів і общин застосовується податок з роздрібного продажу. Однак це обумовлено не недоліками ПДВ, а тим, що податкова система США відображає яскраво виражений федеративний характер держави. Згідно з Конституцією США кожен штат при стягненні податків користується (володіє) верховною владою (суверенітетом), є повністю незалежним у питаннях податкового законодавства, має права самостійного збору податків та використання податкових коштів, податкового адміністрування (адміністративний суверенітет). Податки стягуються кожним штатом самостійно і знаходяться повністю в їх розпорядженні⁵. Тому перехід до ПДВ (єдиного для всіх штатів податку на споживання) неможливий без зміни Конституції США.

⁵ Bach St., Scheremet W., Seidel B., Teichmann D., Internationale Entwicklungstendenzen nationaler Steuersysteme -- von der direkten zur indirekten Besteuerung. – Berlin, 2001. – S. 7.

В умовах України головні проблеми ПДВ на сьогодні такі:

- низька податкова дисципліна підприємств, яка обумовлена, з одного боку, відсутністю ефективної процедури банкрутства, а з іншого – “очікуваннями” проведення взаємозаліків (особливо у паливно-енергетичному комплексі);
- недосконалість податкового законодавства, що створює умови для зловживань при бюджетному відшкодуванні ПДВ;
- несвоєчасність бюджетного відшкодування ПДВ (значною мірою є наслідком невирішеності двох перших проблем).

Для припинення зловживань у разі бюджетного відшкодування позитивної різниці між кредитом і зобов'язаннями по ПДВ необхідно внести зміни до податкового законодавства в частині умов включення ПДВ до податкового кредиту та отримання бюджетного відшкодування негативного сальдо, обмеження права виписки податкових накладних (зокрема, для знову створюваних підприємств), а також заходів щодо посилення контролю за своєчасністю внесення до бюджету сум податку.

1.3. Необхідність реформування системи оподаткування доходів фізичних осіб

Аналіз доходів зведеного бюджету України, в тому числі надходжень основних податків за останні 5 років (1997-2001 рр.) свідчить про те, що зростання прибуткового податку істотно випереджає динаміку всіх інших податків і доходів бюджету загалом (табл. 1.7).

Податкові надходження до зведеного бюджету України
за 1997-2001 роки, млрд. грн.

	1997	1998	1999	2000	2001	2001/ 1997, разів
Доходи зведеного бюджету*	27,8	28,0	31,5	44,6	51,3	1,9
Податкові надходження	21,8	21,8	25,1	31,3	36,7	1,7
Прибутковий податок з громадян	3,3	3,6	4,4	6,4	8,8	2,7
Податок на прибуток підприємств	5,8	5,9	6,4	7,7	8,3	1,4
Платежі за користування природними ресурсами, у тому числі	1,5	1,5	1,5	2,0	2,3	1,5
Плата за землю	1,0	1,1	1,1	1,4	1,6	1,6
ПДВ	8,2	7,5	8,4	9,4	10,3	1,3
Акцизи - всього, у тому числі	1,2	1,3	1,8	2,2	2,7	2,2
Акцизи з вироблених в Україні товарів	1,0	1,1	1,6	1,8	2,2	2,3
Акцизи з ввезених товарів	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	1,8
Податки на міжнародну торгівлю	0,7	1,0	1,2	1,6	1,9	2,6

* Без коштів від приватизації і фондів соціального страхування.

Джерело: Розрахунки автора за даними Міністерства фінансів України.

При збільшенні податкових надходжень в 1,7 раза (з 21,8 до 36,7 млрд. грн.) прибутковий податок зріс в 2,7 раза (з 3,3 млрд. грн. до 8,8 млрд. грн.). При цьому надходження ПДВ зросли лише в 1,3 раза (з 8,2 до 10,4 млрд. грн.), а податку на прибуток – в 1,4 раза (з 5,8 до 8,3 млрд. грн.) при номінальному рості ВВП в 2,2 раза.

Зростання прибуткового податку випереджальними темпами призвело до того, що за останні 5 років його частка в структурі податкових надходжень збільшилася з 15,1 майже до 24%, тоді як частка ПДВ знизилася майже на 10 процентних пунктів: з 37,8% в 1997 р. до 28,2% (табл. 1.8). Це означає, що в 2001 р. кожна четверта гривня із зібраних в країні податків була отримана за рахунок прибуткового податку з громадян.

Структура податкових надходжень зведеного бюджету України:
1997-2001, %

	1997	1998	1999	2000	2001
Податкові надходження	100	100	100	100	100
Прибутковий податок з громадян	15,1	16,3	17,6	20,4	23,9
Податок на прибуток підприємств	26,6	27,1	25,3	24,6	22,6
Платежі за користування природними ресурсами	6,9	6,8	5,8	6,3	6,2
ПДВ	37,8	34,1	33,5	30,1	28,2
Акцизи - всього, у тому числі	5,5	5,9	7,1	7,2	7,2
Акцизи з вироблених в Україні товарів	4,4	5,0	6,3	5,7	6,0
Акцизи з ввезених товарів	1,1	0,9	0,8	1,4	1,2
Податки на міжнародну торгівлю	3,4	4,5	4,9	5,0	5,3

Джерело: Розрахунки автора за даними Міністерства фінансів України.

Надходження від прибуткового податку з громадян зросли з 3,5% ВВП в 1997 р. до 4,3% ВВП у 2001 р. Тенденція зростання податкового навантаження на доходи громадян стає ще більш очевидною, якщо згадати, що в 1995 р., коли в останній раз переглядалася неоподатковувана сума доходів, надходження до бюджету становили 2,9% ВВП.

В Україні спостерігається добре відоме в економічній теорії явище “холодної прогресії”, коли в умовах прогресивного оподаткування (системи оподаткування, за якої до більш високих доходів застосовується вища податкова ставка) збільшення доходів означає збільшення граничної податкової ставки, отже й податкового навантаження на доходи громадян. У період з 1997 по 2001 рр. гранична ставка оподаткування доходів на рівні середньої заробітної плати (включаючи внески громадян до фондів соціального страхування) зросла з 16,5 до 23%, а ефективна - з 13,4 до 18,2%.

Зростання граничної податкової ставки зменшує додатковий дохід, який може бути отримано завдяки додатковій роботі, тому

вільний час стає більш привабливим, ніж робота, або виникають стимули до того, щоб уникнути сплати більших податків. Це може відбуватися як шляхом зниження інтенсивності праці або скорочення робочого часу, так і шляхом розширення діяльності в тіньовому секторі.

Звичайно, прогресивне оподаткування (використання більш високої податкової ставки для більш високих доходів) базується на положенні про те, що платники податку з більш високими доходами повинні платити більшу частину свого доходу, а не тільки більше в абсолютній сумі. Разом з тим необхідно звернути увагу на те, що прогресія оподаткування забезпечується не тільки зростанням середньої податкової ставки, але й наявністю вільних від оподаткування сум. Звільнення від оподаткування “нижньої” частини доходів громадян – одна з найважливіших особливостей систем прибуткового оподаткування більшості країн ОЕСР (табл. 1.9).

Таблиця 1.9

Доходи фізичних осіб, що не оподатковуються, мінімальні і максимальні ставки та умови їх застосування у деяких країнах ОЕСР

Країна	Сума, що не оподатковується євро на рік	Мінімальна ставка		Максимальна ставка	
		%	Для доходу, не вище, ... євро	%	Для доходу, більше, ...євро
Австрія	3.634	21,0	7.267	50,0	50.871
Бельгія	5.330	27,6	6.569	60,8	71.220
Фінляндія	11.100	31,5	14.296	53,5	54.661
Франція	4.055	15,8	7.976	60,8	45.613
Німеччина	7.206	19,9	7.206	51,2	54.999
Греція	6.163	5,0	8.352	42,5	50.028
Японія	9.766	15,0	115.493	50,0	300.470
Люксембург	9.668	14,4	11.378	43,1	33.614
Іспанія	3.306	18,0	3.678	48,0	67.434
Швеція	2.208	31,0	27.822	56,0	43.102
Швейцарія	11.934	5,5	24.455	42,1	393.309
Великобританія	7.395	10,0	2.935	40,0	47.939
США	3.317	16,1	29.741	45,6	329.844

Джерело: Monatsbericht 10, 2001. Bundesministerium der Finanzen.

Метою такого звільнення є забезпечення гарантій свободи від оподаткування “прожиткового мінімуму”, а також запобігання високих (порівняно з низькими доходами) видатків щодо стягнення податку. Неоподатковуваний мінімум доходів є змінною величиною, яка має тенденцію до збільшення.

Досвід Росії щодо застосування плоскої шкали прибуткового податку (однакової для доходів будь-якого розміру) не дозволяє дати однозначну відповідь про її позитивний вплив на бюджетні надходження (табл. 1.10), оскільки

- у 2001 р. надходження до бюджету прибуткового податку з громадян (146,6%) збільшилися на стільки, як і середня заробітна плата (144,9%). При цьому середня заробітна плата у 2001 р. зростала практично такими ж темпами, як і у попередні два роки (1999 р. – 142,7%; 2000 р. – 142,5%);

- сталося загальне збільшення податкових надходжень (у % до ВВП), у тому числі за рахунок зниження недоїмки та підвищення рівня збору податків. Загальний рівень податкових надходжень в Росії у % до ВВП збільшився приблизно на 0,7% ВВП. Якщо у 2000 р. недоїмка збільшилась на 0,31% ВВП, то у 2001 р. – зменшилась на 1,41%.

Таблиця 1.10

Надходження основних податків в Україні та Росії за
2000-2001 роки, % ВВП

	Україна		Росія	
	2000 р.	2001 р.	2000 р.	2001 р.
Податкові надходження	18,4	18,2	20,0	20,7
Податок на прибуток	4,5	4,1	5,7	5,7
Податок на доходи фізичних осіб	3,8	4,3	2,5	2,8
ПДВ	5,6	5,1	5,0	5,3
Акцизи	1,3	1,3	2,2	2,6
Зміна недоїмки	Н.д.	Н.д.	0,3	-1,4

Джерело: Складено за даними Міністерства фінансів України та Міністерства по податках і зборах Росії.

Проблема “виходу з тіні”. Процеси “виходу з тіні” залежать не тільки й не стільки від осіб, що працюють по найму. Українська економіка – взаємопов’язана система легальних, напівлегальних (сірих) і тіньових схем, які частіше за все використовуються підприємствами паралельно. Дослідження, проведені в Росії, показують, що легалізація бізнесу – тривалий процес, який носить ступінчатий характер, потребує ефективних домовленостей між учасниками ринку⁶. Успішна легалізація доходів потребує також досягнення домовленостей між місцевими органами влади різних регіонів щодо реалізації запобіжних заходів з ухилення від сплати податків, а також ефективного контролю та жорстких санкцій з боку центральної влади за дотриманням цих домовленостей⁷. Застосування відповідних заходів лише в окремих регіонах призведе не до легалізації економічної діяльності та збільшення бюджетних надходжень, а до перерозподілу капіталів у регіони з більш пільговими неформальними умовами оподаткування.

Тільки шляхом реформування прибуткового оподаткування не можна вирішити проблему легалізації тіньової економіки, зокрема доходів, які підприємства отримують завдяки системі відношень взаємопов’язаних учасників ринку (і які пов’язані з інтересами впливових груп).

В Україні використання спрощеної системи оподаткування знижує фактичне податкове навантаження на доходи індивідуальних підприємців, порівняно з особами, які працюють за наймом, у декілька, а для високих доходів – у десятки разів. І це оправдано з точки зору фактора ризику й додаткових витрат самостійної діяльності. Тому там, де “вихід з тіні” залежить від самого працівника (або суб’єкта підприємницької діяльності), це вже сталося. Виведення з тіні доходів осіб, що працюють за наймом, залежить не тільки й не стільки від них

⁶ Радаєв В. Русский бизнес: на пути к легализации? // Вопросы экономики. – 2002. – № 2. – С. 68-87.

⁷ Яковлев А. Почему в России возможен безрисковый уход от налогов // Вопросы экономики. – 2000. – №11. – С.148-149.

самих, скільки від їх роботодавців. Тому тільки значне зниження ставок оподаткування високих доходів навряд чи буде фактором їх легалізації.

Думка про те, що для легалізації економічної діяльності першочергове значення має зниження ставок оподаткування високих доходів, є помилковою з наступних міркувань. В умовах порушення принципу свободи від оподаткування прожиткового мінімуму приховування доходів (або їх частини) дозволяє отримувачам низьких доходів не просто знижувати податкове навантаження, а й ставати умовою їх виживання. Тому збільшення розміру звільненого від оподаткування мінімуму доходів є не менш, а можливо й більш важливим напрямом удосконалення системи прибуткового оподаткування. Це важливо не тільки з точки зору рішення соціальних проблем, але й, передусім, з точки зору створення умов “детінізації” української економіки.

1.4. Сценарні розрахунки наслідків реалізації альтернативних концепцій реформування оподаткування доходів фізичних осіб

Розглянемо наступні альтернативні концепції реформування системи прибуткового оподаткування в Україні:

- Варіант 1 - згідно з Податковим кодексом України, який прийнято у другому читанні (податкові ставки 10, 15, 25%, застосування податкових ставок до валового доходу). Ставка 10% – для доходів до 600 грн. за місяць, 15% – для доходів понад 600 і до 6000 грн. за місяць, 25% – для доходів, що перевищують 6000 грн. за місяць.

- Варіант 2 - проект закону “Про податок на доходи фізичних осіб” (податкові ставки 10, 15 і 20%; застосування податкових ставок до валового доходу; для доходів, що не перевищують 400 грн. за місяць, зменшення суми податку на 2,4 грн.). Ставка 10% – для доходів до

400 грн. за місяць, 15% – для доходів понад 400 і до 10000 грн. за місяць, 20% – для доходів, що перевищують 10000 грн. за місяць.

- Варіант 3 - єдина податкова ставка 15%, яка застосовується до суми валового доходу, а потім зменшення розрахункової суми податку на 15 грн. для доходів, що не перевищують 1000 грн. за місяць.

- Варіант 4 - система оподаткування доходів фізичних осіб за нетто-принципом із змістовним визначенням неоподатковуваних сум та податковими ставками 10 та 20%. Конкретні кількісні параметри такої системи в подальшому можуть уточнюватися. У даному варіанті неоподатковувана сума доходів прийнята в розмірі 165 грн. Податкові ставки: 10% для доходів, що не перевищують 600 грн. за місяць, 20% - для доходів понад 600 грн. за місяць.

Сценарні розрахунки наслідків реалізації альтернативних концепцій реформування прибуткового податку виконано на основі фактичних показників 2001 р. про надходження податку до бюджету (по групах податкоплатників з різним середньомісячним доходом), тобто базуються на припущенні, що нові концепції оподаткування доходів громадян застосовані до умов 2001 року. Подано оцінки впливу різних варіантів як на обсяги бюджетних надходжень, так і на зниження навантаження для податкоплатників з різним рівнем доходу.

Кожна з альтернативних концепцій передбачає як зниження податкових ставок (порівняно з діючими умовами), так і збільшення неоподатковуваних сум (або у формі вирахувань при розрахунку оподатковуваної бази, тобто показника, до якого застосовується податкова ставка, або шляхом надання так званих соціальних пільг для зменшення суми нарахованого податку). Тому за кожним з варіантів реформування прибуткового оподаткування зниження бюджетних надходжень є неминучим і мова йде лише про те, яким може бути таке зниження (за інших рівних умов) (табл. 1.11).

Таблиця 1.11

Оцінка обсягів бюджетних надходжень для різних варіантів реформування системи прибуткового оподаткування в Україні

Доходи бюджету з прибуткового податку з громадян	Чинне законодавство	Оцінка сум податкових надходжень для			
		проекту Податкового кодексу	проекту закону про податок на доходи фізичних осіб	варіанту з використанням плоскої шкали	варіанту оподаткування за нетто-принципом
		Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
Доходи, млрд. грн.	8,77	3,50	5,37	5,38	2,98
Доходи, % ВВП	4,3	1,7	2,7	2,7	1,5
Зниження надходжень порівняно з діючими умовами, %		- 59,8	- 38,4	- 38,3	- 65,9

Джерело: Розрахунки автора.

Згідно з нашими розрахунками при реалізації варіантів 2 і 3 (проект закону про податок на доходи фізичних осіб і варіант з використанням плоскої шкали) бюджетні надходження знижуються практично однаковою мірою - приблизно на 38%, тобто до 2,7% ВВП. За варіантами 1 і 4 (проект Податкового кодексу і оподаткування за нетто-принципом) зниження є значнішим - на 60-66% до 1,7-1,5% ВВП.

Розглянемо, якими можуть бути наслідки реформ для податкових платежів громадян з різним рівнем доходу (у тому числі середньомісячна заробітна плата). У табл. 1.12 наведено показники зниження прибуткового податку для працівників різних галузей економіки (із зарплатою на рівні середньої по галузі), а також для одержувачів більш високих доходів.

Вплив альтернативних варіантів реформування прибуткового оподаткування на доходи робітників різних галузей економіки та промисловості, грн.

Галузі економіки та промисловості	Чинне законодавство		Зниження суми податку за різними варіантами:			
	Дохід за місяць (факт 2001)	Сума податку	Податковий кодекс	Проект закону про податок на доходи фізичних осіб	Плоска шкала	Оподаткування за нетто-принципом
			Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
Сільське господарство	151,2	16,7	- 13,6	- 4,0	- 9,1	16,7
Охорона здоров'я	182,9	22,1	- 15,8	- 6,2	- 9,7	- 20,3
Освіта	224,0	30,3	- 19,9	- 10,3	- 11,7	- 24,4
Житлове господарство	236,3	32,8	- 21,2	- 11,6	- 12,4	- 25,7
Торгівля	288,7	43,3	- 26,4	- 16,8	- 15,0	- 30,9
У середньому по економіці	311,1	47,8	- 28,7	- 19,1	- 16,1	- 33,2
Машинобудування	314,0	48,3	- 28,9	- 19,3	- 16,2	- 33,4
Комунальне господарство	330,5	51,6	- 30,6	- 21,0	- 17,1	- 35,1
Харчова пром-сть	369,9	59,5	- 34,5	- 24,9	- 19,0	- 39,0
Будівництво	374,7	60,5	- 35,0	- 25,4	- 19,3	- 39,5
Хімічна пром-сть	397,8	65,1	- 37,3	- 27,7	- 20,4	- 41,8
Зв'язок	404,7	66,5	- 38,0	- 28,2	- 20,8	- 42,5
Вся промисловість	411,6	67,9	- 38,7	- 28,5	- 21,1	- 43,2
Транспорт	480,2	81,6	- 45,6	- 32,0	- 24,6	- 50,1
Вугільна пром-сть	499,5	85,5	- 47,5	- 32,9	- 25,5	- 52,0
Чорна металургія	576,9	100,9	- 55,2	- 36,8	- 29,4	- 59,7
Електроенергетика	611,2	107,8	- 58,1	- 38,5	- 31,1	- 62,1
	1000,0	185,6	- 77,6	- 58,0	- 50,6	- 62,1
	1500,0	333,6	- 150,6	- 131,0	- 108,6	- 110,1
	1700,0	393,6	- 180,6	- 161,0	- 138,6	- 130,1
	2000,0	513,6	- 255,6	- 236,0	- 213,6	- 190,1
	3000,0	913,6	- 505,6	- 486,0	- 463,6	- 390,1

Джерело: Розрахунки автора.

Варіант 4 знижує податкове навантаження для одержувачів більш низьких доходів значно більше, ніж проект закону про податок на

доходи фізичних осіб (варіант 2), при реалізації якого найбільший вигравш будуть мати, насамперед, одержувачі високих доходів (рис. 1.1, 1.2).

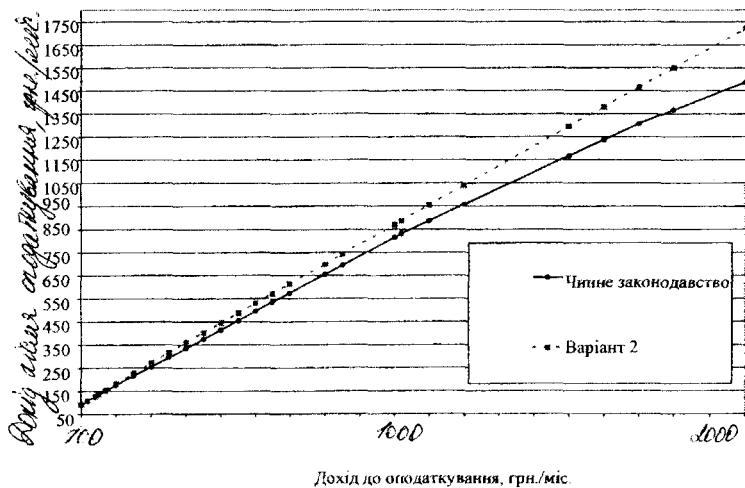


Рис. 1.1

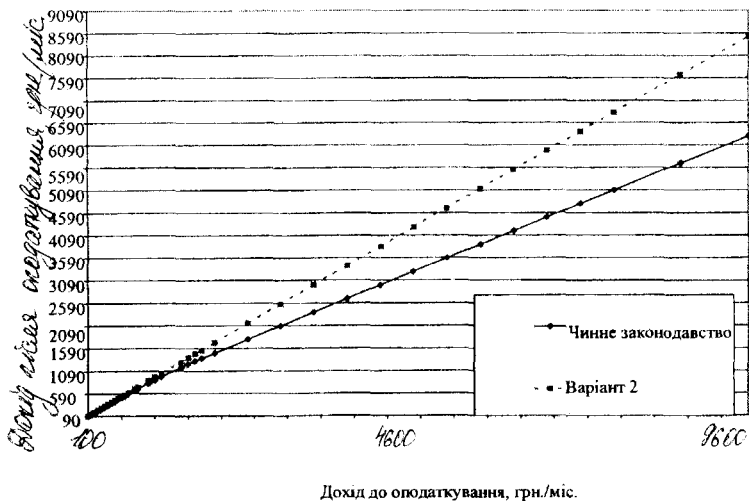


Рис. 1.2

Вплив альтернативних концепцій на структуру бюджетних надходжень по групах податкоплатників. Варіант 2 залишає практично незмінною структуру бюджетних надходжень по групах податкоплатників: одержувачі низьких доходів забезпечують приблизно 34% надходжень, середніх – близько 40%, а високих – близько 25% (табл. 1.13).

Таблиця 1.13

Альтернативні концепції оподаткування доходів громадян:
структура надходжень по групах податкоплатників, %

Дохід за місяць, грн.	Чинне законодавство	Проект Податкового кодексу	Проект закону про податок на доходи фізичних осіб	Використання плоскої шкали	Оподаткування за нетто-принципом
		Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
До 300	33,8	20,9	34,2	26,8	7,1
300-835	40,5	44,6	40,4	45,5	45,8
Понад 835	25,7	34,5	25,4	27,7	47,0
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: Розрахунки автора на основі даних ДПА України.

Варіант 3, в основному, перерозподіляє структуру надходжень між одержувачами низьких і середніх доходів, знижуючи на 7 процентних пунктів частку перших і збільшуючи на 5 процентних пунктів частку інших. У варіанті 1 в структурі надходжень зниження частки одержувачів низьких доходів супроводжується збільшенням як частки одержувачів високих доходів (на 10 процентних пунктів), так і середніх (на 4 процентних пунктів) Варіант 4 кардинально змінює структуру бюджетних надходжень від податку на доходи фізичних осіб. Частка податкоплатників з низькими доходами знижується з сьогоднішніх 33,8% до 7,1%, тоді як податкоплатників з високими доходами зростає з 25,7 до 47,0%. При цьому податкове навантаження знижується на податкоплатників усіх груп (табл. 1.14).

Альтернативні концепції оподаткування доходів громадян:
ефективні податкові ставки по групах податкоплатників, %

Дохід за місяць, грн.	Чинне законодавство	Проект Податкового кодексу	Проект закону про податок на доходи фізичних осіб	Використання плоскої шкали	Оподаткування за нетто-принципом
		Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
До 300	12,3	4,0	8,3	7,4	2,0
300-835	15,0	6,6	9,2	10,4	5,8
Понад 835	17,9	9,6	10,8	11,9	11,1
У середньому	15,5	6,2	9,5	9,6	5,3

Джерело: Розрахунки автора на основі даних ДПА України.

При цьому для отримувачів низьких доходів найбільш суттєве зниження податкового навантаження забезпечує варіант 4, за якого ефективна середня ставка при доходах до 300 грн. за місяць знижується з 12,3 до 2,0%. За варіантами 2 і 3 середня ставка по групі низьких доходів знижується відповідно до 8,3 і 7,4%.

Таким чином, наведені розрахунки пропонують важливі економічні аргументи як “за”, так і “проти” того чи іншого варіанта реформування оподаткування доходів фізичних осіб, дозволяють оцінити наслідки їх реалізації для бюджетних доходів, зміни рівня податкового навантаження та можливого виграшу для податкоплатників з різним рівнем доходів, у тому числі робітників різних галузей економіки і промисловості. Приймаючи політичне рішення про вибори конкретного варіанта реформування системи прибуткового оподаткування в Україні необхідно також враховувати, що збереження неоподаткованого мінімуму доходів на рівні, нижчому від прожиткового мінімуму, зберігає заінтересованість отримувачів низьких доходів у приховування доходів.

1.5. Пропозиції щодо вирішення проблеми збільшення податкових надходжень в Україні

Можливості держави щодо фінансування її соціальних зобов'язань, надання інших суспільних благ та послуг визначаються обсягом бюджетних доходів. Загострення бюджетних проблем в Україні за останні роки не зводиться лише до відмінностей запланованих і фактичних показників, а зумовлене серйозним загальним погіршенням ситуації з податковими надходженнями.

Проблема бюджетних доходів в Україні має, значною мірою, інституціональний характер. Відсутність працездатного інституту банкрутства і систематичні списання заборгованостей підприємств по податках та інших обов'язкових платежах до бюджету призвело до погіршення загального економічного клімату у країні, до формування негативних стереотипів "раціональної" поведінки суб'єктів господарювання. Недосконалість чинного законодавства створює умови для зловживань у сфері бюджетного відшкодування ПДВ і втрати частини доходів від ПДВ (зокрема, внаслідок використання векселів при сплаті ввізного ПДВ, винесення частини податкових надходжень з бюджету, проведення взаємозаліків), заохочує підприємства до накопичення податкової заборгованості.

Для стабілізації податкових надходжень у 2003 р. і проведення на цій основі ефективної бюджетної політики необхідно:

- створити ефективну (працездатну) процедуру банкрутства. Економічна відповідальність за виконання своїх обов'язків (у тому числі й по платежах до бюджету) неможлива в умовах відсутності реальної загрози банкрутства або звільнення з посади (для керівників державних підприємств і акціонерних товариств);

- прийняти новий закон про оподаткування доходів фізичних осіб, що передбачав би не тільки зниження податкових ставок, але й

дотримання принципу свободи від оподаткування прожиткового мінімуму доходів громадян;

- відмінити правові норми, що дозволяють використання ПДВ на власні потреби (для виплати дотацій сільгосптоваровиробникам за молоко, м'ясо та для підтримки тваринництва);

- внести зміни до Закону України “Про податок на додану вартість”:

- включити нові положення, направлені на ужорсточення умов бюджетного відшкодування ПДВ (зокрема, для підприємств, які не мають податкової історії або не здійснюють оподатковуваних операцій), посилення контролю за перерахуванням до бюджету підприємствами-боржниками сум ПДВ, отриманих при продажу продукції;

- скасувати положення (ст.11.5), згідно з яким платникам податку надано право при ввезенні (пересиланні) товарів на митну територію України надавати органам митного контролю простий вексель на суму податкового зобов'язання. Це необхідно для збереження позитивної тенденції 2002 р. щодо збільшення надходження до бюджету ПДВ з ввезених на територію України товарів (робіт, послуг).

РОЗДІЛ 2. УМОВИ ВИКОРИСТАННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ

2.1. Податок на доходи фізичних осіб та його соціальна спрямованість

При доопрацюванні Концепції прибуткового оподаткування необхідно чітко виділити мету реформування: вирівнювання податкового навантаження, стимулювання вкладень у фінансові накопичення, виведення “тіньових” доходів. Якщо мова йде про залучення “тіньової” заробітної плати під оподаткування та відповідного збільшення бюджетних надходжень, то треба не тільки знизити ставки податку, а й застосовувати високі вирахування з доходу на забезпечення соціальних та життєво необхідних потреб працюючих. На першому етапі це може призвести до зменшення доходів бюджету від прибуткового податку. Але такий підхід дозволить вирішити три важливих завдання не тільки соціальної, але й бюджетної політики:

- підвищення рівня життя працюючих громадян з низькими та середніми доходами;
- підвищення доходів бюджету від непрямих податків (у першу чергу, від податку на додану вартість), оскільки зросте купівельна спроможність громадян (хоча справляння цього податку потребує удосконалення);
- зменшення видаткової частини бюджетів за рахунок зменшення дотації у галузях житлово-комунального господарства, частково медицини, громадського транспорту та ін.

До недоліків останніх пропозицій щодо реформування прибуткового оподаткування (як і проекту Податкового кодексу, прийнятого у другому читанні) належить зміна технології розрахунку прибуткового податку: спочатку застосовується податкова ставка, а

потім з суми податку стягуються так звані “соціальні вирахування”. Такий підхід до оподаткування громадян, коли податок розраховується виходячи з суми нарахованих доходів (за винятком відрахувань на пенсійне забезпечення і соціальне страхування), суперечить самій логіці оподаткування доходів, в основі якого має бути принцип платоспроможності. Недоцільним є механізм розрахунку соціальних пільг у відсотках. Слід взагалі відмовитись від поняття “пільги”. Адже ніхто не говорить, що витрати, які вираховує юридична особа (підприємець) при сплаті податку на прибуток, є пільгами. Платник податку – фізична особа теж має право на вирахування із його доходів (заробітної плати) витрат на життєво необхідні потреби як його самого, так і тих, що знаходяться на його утриманні.

Відмова від застосування взагалі неоподаткованого мінімуму недоцільна. На початку застосування неоподаткованого мінімуму в 17 грн. ця сума була вища за мінімальну заробітну плату, яка складала на той час 15 грн. Встановлення неоподаткованого мінімуму в сумі, що перевищувала мінімальну заробітну плату, було прогресивним підходом і знижувало податковий тиск. Тривалий період використання цієї суми пов'язаний із застосуванням її також для встановлення штрафних санкцій та інших обов'язкових платежів. (Цю помилку необхідно виправити на законодавчому рівні і більше не допускати). Мінімальні (або стандартні) вирахування з доходів громадян не повинні мати будь-якого відношення до механізмів справляння інших державних платежів.

Виходячи із потреб вирівнювання податкового навантаження, необхідно встановити для підприємців – юридичних осіб та громадян єдину схему розрахунку. Податок з громадян утримується після вирахувань у страхові державні фонди (пенсійні, соціального страхування, безробіття та ін.), так як сплачують податок на прибуток

підприємці. Механізм вирахувань у недержавні страхові фонди має бути передбачений в Законі про ці фонди.

На нашу думку, не слід розширювати поняття доходів громадян за рахунок майна та майнових прав. Ця сфера потребує самостійного законодавчого врегулювання та апробації механізмів, які доцільно застосовувати в економічних відносинах в Україні.

Аналіз податкових ставок, запропонованих у проекті закону про податок на доходи фізичних осіб, показує, що найбільший вигравш будуть мати громадяни з середніми (вище прожиткового мінімуму) та високими доходами. Для громадян з низькими доходами суттєвого підвищення доходів не відбудеться, якщо не буде високих стандартних вирахувань. Так, для працівників сфери соціального забезпечення вигравш за рахунок зниження податку по середній заробітній платі складе близько 8 грн. за місяць.

Слід також звернути увагу на такі питання: чи необхідно зберігати змішаний підхід до оподаткування (індивідуальний з урахуванням сімейного положення як зараз), чи розвивати посімейне оподаткування (цей напрямок може дати непогані результати), як оподатковувати доходи громадян України, які працюють за кордоном (легально та нелегально), а їх сім'ї проживають в Україні.

При оподаткуванні необхідно також враховувати особливості формування заробітної плати в окремих галузях економіки, в першу чергу в галузях з високим професійним ризиком (військовослужбовці, шахтарі, медики) і не відміняти бездумно професійні складові їх доходів.

Спроба вирішити проблеми, пов'язані з подоланням бідності за рахунок реформування тільки податку з доходів громадян (за характером – прямим) не може дати стабільних позитивних результатів. Ця проблема потребує комплексного підходу:

- одночасного реформування взаємопов'язаних систем – пенсійної системи, інших видів соціального страхування, з яких реформування прямого оподаткування є тільки однією з складових у цьому комплексі;

- створення чіткого механізму виконання положень Закону України “Про оплату праці” (ст. 24 “Строки, періодичність і місце виплати заробітної плати”⁸), якими передбачено регулярно виплачувати заробітну плату (не рідше, ніж кожні півмісяця). Це підвищить рівномірність надходжень до бюджету і рівень виконання діючих законів. Слід враховувати, що на недоотримання бюджетних надходжень податку з громадян, в першу чергу, впливає заборгованість з виплати заробітної плати;

- створення умов для постійного зростання реальних доходів громадян, оскільки ринкова економіка це, перш за все, розвинутий внутрішній ринок, який стимулює високий попит на продукцію та послуги. Оподаткування доходів громадян у цьому контексті відіграє важливу роль, але потребує збалансування з податками з постійною базою оподаткування (майно, земля).

Оскільки на сьогодні заробітну плату у народному господарстві не можна суттєво збільшити, реальною можливістю підвищення як заінтересованості в активізації легальної трудової діяльності, так і забезпечення соціальної спрямованості прибуткового оподаткування є використання підходу, який ґрунтується на оподаткуванні нетто-доходів⁹. Тобто необхідно, щоб величина оподаткованого доходу фізичних осіб була нетто-величиною, а значить не включала витрати, без яких отримання доходів неможливе. Це передбачає включення в закон змістовного визначення витрат, що враховуються з оподаткованого доходу. При цьому слід передбачити як однакові для

⁸ Кодекс Законів про працю України. – К.: Парламентське видавництво, 1997. – С. 121.

⁹ Економіка України: підсумки перетворень та перспективи зростання. – Харків: Форт, 2000. – С. 251-252.

всіх вирахування (що не потребують документального підтвердження - витрати на задоволення мінімальних життєвих потреб (на рівні величини прожиткового мінімуму, включаючи певну суму коштів на оплату житла) так і витрати, що пов'язані з особистими життєвими обставинами:

- додаткові витрати на утримання дітей, інвалідів, майбутніх матерів;
- витрати на додаткові потреби людей похилого віку;
- витрати, пов'язані з одержанням освіти, навчанням дітей;
- додаткові витрати на придбання медикаментів у випадку тяжкої хвороби;
- відрахування на обов'язкове пенсійне та соціальне страхування (відповідні пенсійні виплати підлягають включенню до загальної суми доходів громадян).

Така побудова бази оподаткування доходів фізичних осіб створить реальні передумови для розвитку соціально-орієнтованої економіки в Україні.

2.2. Легалізація доходів як засіб розширення бази оподаткування

За деякими експертними оцінками та соціологічними опитуваннями частка доходів, що приховуються від оподаткування (так звана "тіньова економіка"), становить в Україні 50-55% ВВП¹⁰. Сума неофіційного грошового обороту, що циркулює в економіці поза межами банківської системи, досягає 45% його загального обсягу. За оцінками Інституту економічного прогнозування НАН України, сума

¹⁰ "Значний сектор української економіки (за різними оцінками від 50 – 70%) сьогодні не надає звітності для податкових цілей ("тіньова економіка") і, таким чином, уникає сплати податків" (Сігер Ч., Паттон Х. Загальний стан та передумови розвитку фінансового ринку в Україні. – К.: ФМІ, 2000. – С. 134).

“прихованої оплати праці” складає “близько 15–20% ВВП і близько третини нарахованого фонду оплати праці по всіх галузях економіки”¹¹.

Умовно тіньову економіку можна поділити на два прошарки – “чорний” та “сірий”. *Перший* з них охоплює доходи, приховані від оподаткування, що набуті злочинним шляхом:

- від незаконного обороту наркотичних речовин;
- від несанкціонованої торгівлі зброєю;
- від торгівлі людьми та людськими органами;
- від діянь, пов’язаних з корупцією;
- від зайняття забороненими видами підприємницької діяльності тощо.

Доходи, отримані злочинним шляхом, підлягають вилученню до державного бюджету, а особи, які їх отримали, переслідуються відповідно до Кримінального кодексу України.

Другий прошарок тіньової економіки стосується неоподаткованих доходів, набутих на законних підставах. Обсяг “сірого” прошарку неофіційної економіки значною мірою визначається загальними умовами господарювання і, особливо, умовами оподаткування підприємницької діяльності та доходів фізичних осіб.

Головною причиною приховування доходів, набутих законним шляхом, є надмірний податковий тягар, що його змушений нести платник податків, а також відсутність стимулюючого зв’язку між обсягами окремих податкових платежів та зборів і обсягами соціальних виплат відповідних фондів певним категоріям платників податків.

Наприклад, однією з причин зниження фонду оплати праці є високі соціальні нарахування на цей фонд, які не підкріплюються відповідними високими пенсійними виплатами за рахунок солідарної системи пенсійного забезпечення для працівників з високим рівнем

¹¹ Економіка України: підсумки перетворень та перспективи зростання / За ред. акад. НАН України В.М. Гейця. – Харків: Форт, 2000. – С. 161.

доходів. Інакше кажучи, високооплачувані категорії працівників змушені сплачувати підвищені соціальні платежі до Пенсійного фонду, не отримуючи натомість у майбутньому еквівалентно високої пенсійної виплати. Більше того, намітилося певне ігнорування інтересів працівників недержавного сектора при витрачанні суспільних фондів. Працівники цього сектора рідше одержують пільгові путівки на лікування та відпочинок. Заробітки в недержавних закладах не враховуються при визначенні пенсій науковим та науково-педагогічним працівникам тощо.

Проблема тіньової економіки стосується доходів двох груп суб'єктів – платників податків: *доходів юридичних осіб* і фізичних осіб-підприємців, отриманих від підприємницької діяльності, та *доходів громадян*, отриманих у вигляді оплати праці. І хоча це лише різні аспекти однієї проблеми, кожний із них вимагає не лише загальних, але й особливих засобів вирішення.

Легалізація доходів юридичних осіб

Тіньова економіка (ухилення від сплати податків, здійснення незареєстрованої господарської діяльності), з одного боку, є наслідком надмірного фіскального тиску на суб'єктів підприємницької діяльності, який значною мірою ставить підприємництво за межі економічної доцільності. З іншого боку, є джерелом збагачення для окремих представників контрольних державних органів (міліція, пожежна охорона, санепідемстанція та ін.¹²), які шляхом різноманітних поборів вирішують свої матеріальні проблеми за рахунок підконтрольних підприємців.

¹² На наявність неформального тиску контролюючих органів на представників малого бізнесу неодноразово зверталася увага у виступах О.Кужель – Голови Державного комітету з питань розвитку підприємництва, публікаціях у періодичних виданнях (Наприклад, Бізнес.-2002.-№30 (497).-С. 30-31), а також в результатах соціологічних опитувань, проведених у рамках Проекту сприяння підприємству в Україні (Підприємства України в 2000 році. Звіт МФК про результати опитування підприємств в Україні. - К.: МФК, 2001. – С. 80-81, 122, 127-128).

Внаслідок цього створюється ситуація, за якої здійснення підприємницької діяльності “на світлі” виявляється не лише економічно недоцільним, але й у багатьох випадках практично неможливим. Особливо цей висновок справджується щодо суб’єктів малого бізнесу, які найбільш залежні від неформального впливу контролюючих органів. У кінцевому підсумку, тінізація економіки продукується не лише підприємцями, але й заохочується окремими колами державних службовців, які їх контролюють.

Ще однією причиною, яка спонукає до тінізації економіки, особливо в приватному секторі, є негласна орієнтація податкових органів на “зосередження роботи” з платоспроможними платниками податків, включаючи застосування санкцій (штрафів, пені тощо). Водночас гіганти індустрії з державного сектора економіки, маючи мільйонні борги перед бюджетом та позабюджетними фондами, користуються відносними перевагами та послабленнями.

Але найбільших обсягів та масштабів тіньова економіка набула не в приватному, а в державному та колишньому державному (приватизованому) секторах економіки. Адже тут зосереджені найбільші спокуси та можливості до розкрадання власності (державної та колективної), оскільки перша *вже не контролюється* державою, а друга *ще не контролюється* новими власниками. Механізми тінізації в обох випадках подібні між собою - це створення взаємних боргів з постачальниками та покупцями (посередниками), бартеризація господарських зв’язків, “винесення” прибутків за межі господарюючого суб’єкта, “вимивання” активів підприємства на користь численних комерційних посередників або спеціально створених підприємницьких структур (дочірніх підприємств або інших пов’язаних осіб).

Станом на 01.01.2002 р. кредиторська заборгованість у народному господарстві України досягала 282,4 млрд. грн. (річний темп приросту – 9,3%), у тому числі – перед бюджетом – 12,7 млрд. грн., дебіторська –

220,3 млрд. грн. (річний темп приросту – 18,9%)¹³. Ще не так давно частка бартерних операцій в окремих випадках перевищувала 50% від загального обсягу реалізації продукції. Зрозуміло, що за таких обставин вирішити проблему повноти та своєчасності сплати податків та інших обов'язкових платежів неможливо.

З метою зменшення тінізації економіки, легітимізації підприємницької діяльності необхідно вжити невідкладних заходів, які б передбачали:

1) зменшення податкового навантаження на суб'єктів підприємницької діяльності – юридичних осіб, перш за все шляхом зниження ставок оподаткування за:

- податком на прибуток підприємств – з 30 до 25%;
- за податком на додану вартість – з 20 до 15%;

2) спрощення та уніфікацію системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва шляхом прийняття відповідного законодавчого акту; розповсюдження спрощеної системи оподаткування на якомога ширше коло самозайнятих громадян-підприємців, не зареєстрованих на сьогодні як платники податків;

3) створення рівних конкурентних умов господарювання для усіх суб'єктів підприємницької діяльності шляхом скасування не виправданих податкових пільг та інших преференцій окремим категоріям платників податків;

4) посилення внутрішньовідомчого контролю за дотриманням працівниками контролюючих органів чинного законодавства; запровадження персональної матеріальної відповідальності за збитки, спричинені суб'єктам підприємницької діяльності незаконними діями представників органів влади;

¹³ Послання Президента України до Верховної Ради України. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році. – К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2002. – С. 212.

5) забезпечення адресного захисту суб'єктів підприємницької діяльності з боку правоохоронних органів від кримінальних структур (рекету);

6) посилення контролю з боку державних органів виконавчої влади (міністерств, відомств, МВС, СБУ, податкових органів) за фінансово-господарською діяльністю державних підприємств, підприємств, створених за участю держави, де "тінізація" фінансового обороту набула найбільших масштабів; посилення адміністративної, фінансової та кримінальної відповідальності керівників таких підприємств за розкрадання державної та колективної власності;

7) подолання кризи платників шляхом подальшого скорочення бартерних операцій, підвищення ролі грошових розрахунків у народному господарстві, поповнення каналів грошового обігу за рахунок неемісійних джерел (іноземних інвестицій, заощаджень населення тощо), посилення персональної відповідальності керівників підприємств за своєчасність та повноту розрахунків з бюджетом.

Легалізація доходів фізичних осіб

Ще більш нагальною проблемою постає питання легалізації особистих доходів громадян як таке, що безпосередньо стосується визначальних матеріальних інтересів учасників виробничих відносин, а також виходячи з того, що понад $\frac{1}{4}$ частини податкових надходжень до Зведеного бюджету України формується за рахунок прибуткового податку з громадян. Розуміння ролі та значення прибуткового оподаткування доходів фізичних осіб вимагає негайного реформування діючої податкової системи.

Існуюча система прибуткового оподаткування громадян сформувалася в основному в умовах, коли

- головним джерелом доходів були доходи, одержувані громадянами за місцем основної роботи, служби або навчання та не за

місцем основної роботи (доходи від виконання трудових обов'язків та за цивільно-правовими договорами);

- доходи від заняття підприємницькою діяльністю носили допоміжний, несистематичний та незначний за обсягами характер;
- диференціація в доходах окремих категорій громадян-працівників визначалася тарифними ставками, посадовими окладами та іншими нормативами, що установлювалися державою і не мали істотних відмінностей;
- практично відсутнім був такий вид доходів як доходи від підприємницької діяльності та доходи з капіталу.

На сьогодні ситуація у сфері оподаткування доходів фізичних осіб докорінно відрізняється як від тієї, що існувала в умовах соціалістичного розподілу за працею, так і тієї, що складалася на час прийняття Декрету Кабінету Міністрів “Про прибутковий податок з громадян” від 26 грудня 1992 р. №13-92.

По-перше, відбулося значне розшарування суспільства за рівнем одержуваних доходів, які відрізняються у десятки і сотні разів.

По-друге, виникли прошарки так званого “середнього класу” та заможних громадян, доходи яких досягають сотень тисяч і навіть мільйонів гривень за рік (за підсумками 2001 р. офіційний дохід понад 1 млн. грн. отримали 160 громадян, доходи понад 10 млн. грн. – 10 громадян, максимальний дохід склав 40 млн. грн.).

По-третє, з'явилася досить істотна частина громадян-самозайнятих, які одержують доходи лише від зайняття підприємницькою діяльністю.

По-четверте, переважна більшість працюючих за рівнем офіційних доходів формально опинилася за межею бідності.

По-п'яте, сформувалася й продовжує зростати так звана *тіньова економіка*, за якої доходи (в тому числі на оплату праці) з метою уникнення оподаткування взагалі не показуються.

Така ситуація згубно позначається на надходженнях прибуткового податку до бюджету, стимулах до зростання офіційних доходів, на рівні пенсійного забезпечення громадян та інших сторонах соціально-економічної життєдіяльності суспільства.

Стратегічний курс реформування системи оподаткування в Україні пов'язаний із зниженням податкового навантаження на платників податків. Водночас необхідність збереження попереднього (а тим більше зростаючого) рівня податкових надходжень до бюджету вимагає одночасного розширення бази оподаткування в цілому та за відповідними видами податків зокрема.

Розширення бази оподаткування за прибутковим податком з громадян може досягатися за рахунок

- зростання суми офіційних доходів існуючих платників податків, внаслідок зниження рівня податкових ставок (інтенсивний чинник);
- збільшення обсягів оподатковуваних доходів за рахунок розширення кола платників податків внаслідок їх виходу з “тіні” (екстенсивний чинник);
- скасування пільг з оподаткування прибутковим податком доходів окремих категорій громадян (військовослужбовці, працівники силових відомств та ін.);
- запровадження альтернативних (компенсуючих) податків щодо окремих видів доходів та об'єктів оподаткування (податок на пасивні доходи, податок на нерухомість тощо);
- перенесення податкового навантаження з моменту отримання доходу (прибутковий податок) на момент його витрачання на придбання товарів (робіт, послуг) в системі роздрібної торгівлі, громадського харчування та сфері послуг (податок на додану вартість, акцизний збір).

Однак головним джерелом розширення бази оподаткування та збільшення на цій основі податкових надходжень до бюджету може і повинна бути *легалізація (детінізація) доходів фізичних осіб*.

*За існуючої системи оподаткування особистих доходів та фонду оплати праці виплата кожної додаткової гривні понад середню зарплату означає збільшення прибуткового податку і соціальних платежів майже на 50 копійок*¹⁴.

Серед чинників, які зумовлюють високий рівень тінізації особистих доходів громадян в Україні, необхідно зазначити такі:

- високий рівень ставок оподаткування прибутковим податком середніх та, особливо, високих доходів громадян – 30 та 40% відповідно; психологічне несприйняття самими платниками податку такого рівня податкового вилучення особистих доходів;
- прогресивний принцип побудови шкали ставок оподаткування (10–20–30–40%), що спонукає платника податку утримувати легальні доходи на якомога нижчому рівні;
- стрімка крутизна податкової шкали, низький абсолютний рівень доходів, починаючи з якого застосовується найвища ставка оподаткування – 1 700 грн. (на сьогодні близько 300 дол. США; на момент запровадження цієї норми сума доходу відповідає доларовому еквіваленту у розмірі майже \$ 1000), що робить податково уразливими навіть невисокі за рівнем доходи;
- символічне значення показника неоподаткованого мінімуму доходів населення – 17 грн., що призводить до виникнення необґрунтованих податкових зобов'язань платника податку навіть щодо доходів, які не досягають рівня мінімальної заробітної плати, а тим більше прожиткового мінімуму;
- високий рівень соціальних платежів (близько 38%), які зобов'язані сплачувати роботодавці у вигляді обов'язкових нарахувань

¹⁴ Луїніна І.О. Державні фінанси України у перехідний період. – Харків: Форт, 2000. – С.68.

на фонд оплати праці, що робить економічно не вигідним високий рівень офіційної заробітної плати не лише для працівника, але й для підприємства (підприємця);

- висока база нарахування соціальних платежів, щодо якої застосовуються такі нарахування (на сьогодні – 2 200 грн., що майже у 6 разів перевищує середню заробітну плату в народному господарстві України та в 1,5 раза – найвищу середньогалузеву);

- відсутність безпосередньої залежності між рівнем обов'язкових платежів та внесків до соціальних фондів, перш за все Пенсійного фонду, та майбутніми виплатами пенсії категоріям колишніх працівників з високими особистими доходами, стосовно яких обчислювались зазначені відрахування; порушення принципу соціальної справедливості в цьому питанні;

- неадекватність визначення та обчислення бази оподаткування за окремими видами доходів: від продажу об'єктів нерухомості, автомобілів тощо, що змушує платника податку приховувати (занижувати) реальну вартість об'єктів продажу;

- застосування податку щодо доходів, які неможливо проконтролювати існуючими адміністративними ресурсами: з продажу грибів, лісових ягід, горіхів та інших об'єктів народного промислу;

- встановлення податку щодо об'єктів, оподаткування яких практично не контролюється податковими органами, що створює стереотипи уявлення про безкарність порушення податкового законодавства – з одного боку, та можливість у будь-який час притягнути особу до відповідальності за ухилення від оподаткування за такими об'єктами – з іншого. Перш за все це стосується оподаткування подарунків.

Як наслідок, основний тягар податкового навантаження на сьогодні несуть платники податку з низьким рівнем доходів, тоді як окремі категорії платників з середніми та, особливо, високими

доходами ухиляються від оподаткування, що становить основну частку втрат бюджету за цим видом податку.

Установлення головних причин тінізації економіки, чинників, що спонукають платників податків до приховування доходів від оподаткування, надає змогу визначити низку першочергових заходів, необхідних для усунення зазначених перешкод. Серед них найважливішими є:

- суттєве зниження максимальної ставки прибуткового податку з громадян;
- запровадження зваженої прогресії шкали ставок оподаткування доходів громадян;
- підвищення рівня доходів громадян, починаючи з якого застосовується середня ставка оподаткування;
- підвищення неоподаткованого мінімуму доходів громадян до рівня показника прожиткового мінімуму;
- зниження граничної суми заробітної плати (доходу), з яких стягуються страхові внески (збори) у соціальні фонди;
- відміна податку на доходи громадян, отримані від продажу об'єктів промислу (дарів лісу, моря тощо);
- обмеження кола осіб, які зобов'язані сплачувати податок з отриманих подарунків, лише державними посадовими особами в межах виконання ними службових обов'язків.

Лібералізація (пом'якшення) системи оподаткування доходів фізичних осіб повинна поєднуватись з одночасним *ужорсточенням засобів контролю з боку податкових органів щодо повноти декларування особистих доходів громадян*, отриманих ними як за місцем основної роботи, так і не за місцем основної роботи, а також доходів з інших джерел, не заборонених законодавством.

З метою відшкодування бюджету сум недоодержання податкових надходжень за прибутковим податком з громадян, яке може виникнути

внаслідок лібералізації податкового законодавства, необхідно вжити низку заходів, що передбачають

- скасування усіх пільг щодо оподаткування доходів окремих категорій громадян-платників податків: військовослужбовців, працівників силових міністерств, відомств, інших аналогічних категорій;

- збільшення альтернативних надходжень податку на додану вартість та акцизного збору від підприємств торгівлі, громадського харчування та сфери послуг внаслідок зростання реальної заробітної плати (доходів) платників податку – громадян та збільшення їх витрат на придбання товарів і послуг;

- одноразове бездокументальне декларування нерухомого майна (без підтвердження джерел його походження) з метою подальшого застосування щодо такого майна податку на нерухомість;

- запровадження податку на нерухомість із встановленням єдиної ставки оподаткування не вище 0,5% від реальної (ринкової) вартості об'єкта оподаткування;

- розширення бази оподаткування доходів внаслідок посилення контролю за повнотою та своєчасністю декларування доходів фізичних осіб;

- розширення кола платників податків за рахунок збільшення кількості зареєстрованих фізичних осіб – самозайнятих, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи;

- збільшення надходжень до бюджету штрафних санкцій внаслідок прийняття проекту Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) надходжень, отриманих злочинним шляхом”.

Зазначені заходи, з одного боку, частково компенсують втрати доходів бюджету шляхом задіяння додаткових джерел податкових надходжень, з іншого – завдяки ужорсточенню контролю за

“відмиванням” доходів, отриманих злочинним шляхом, та поверненням у господарський (легальний) обіг легалізованих доходів, сприятимуть одночасному розширенню бази оподаткування, “розкладанню” податкового навантаження на більше число платників податків та об’єктів оподаткування.

2.3. Пенсійна реформа як умова легалізації неофіційних доходів з оплати праці

Реформа оподаткування доходів фізичних осіб як обов’язкову умову свого успішного здійснення передбачає одночасне реформування системи пенсійного забезпечення, зокрема звуження бази (частки фонду оплати праці), щодо якої обчислюються соціальні відрахування до Пенсійного фонду. На сьогодні база нарахування соціальних відрахувань визначена в межах 2 200 грн. фонду оплати праці у розрахунку на одного працівника за місяць.

Якщо виходити із показника середньої оплати праці в економіці за 2001 р. – 311 грн. за місяць, і, навіть, найвищого галузевого показника оплати праці в банківській системі – 1 492 грн. за місяць, стає зрозумілим, що стимулююча функція встановленого нормативу не спрацьовує. Водночас дестимулюючий вплив очевидний – жоден роботодавець і жоден найманий працівник не зацікавлені у тому, щоб рівень офіційного фонду оплати праці досягав 2 200 грн. у розрахунку на одного зайнятого, оскільки це призведе одночасно до пропорційного 32-процентного нарахування та вилучення коштів підприємства (704 грн. за кожного працюючого) до Пенсійного фонду та 30-процентного прибуткового оподаткування доходів окремого працівника, починаючи з суми, що перевищує 1020 грн. за місяць, та 40-процентного, починаючи з 1701 гривні.

З метою зниження неефективних соціальних нарахувань на фонд оплати праці, які не стимулюють ні працівників, ні роботодавців до

збільшення рівня офіційної заробітної плати в умовах однорівневої солідарної системи пенсійного забезпечення, необхідно перейти до загальноприйнятої в країнах з розвинутою ринковою економікою трирівневої системи пенсійного забезпечення, яка б включала:

I рівень – солідарна система обов'язкового державного пенсійного страхування, що ґрунтується на обов'язкових нарахуваннях на фонд оплати праці за ставками та в межах сум заробітної плати (доходу), які забезпечують лише мінімальний рівень соціального (пенсійного) захисту;

II рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового пенсійного страхування, що ґрунтується на обов'язкових нарахуваннях на фонд оплати праці понад ставки солідарної системи страхування, та забезпечує диференціацію пенсійного забезпечення в залежності від рівня оплати праці кожного працівника із закріпленням сум відповідних пенсійних відрахувань на персональних пенсійних рахунках;

III рівень – накопичувальна система добровільного пенсійного забезпечення, що ґрунтується на добровільних внесках роботодавців з прибутку підприємства та внесків працівників з особистих доходів до недержавного пенсійного фонду із закріпленням сум пенсійних внесків на особових (персональних) пенсійних рахунках учасників фонду.

Зазначена система багаторівневого пенсійного страхування містить у собі внутрішні стимули щодо легалізації реального фонду оплати праці: пряма залежність розміру та можливостей здійснення пенсійних відрахувань від обсягів офіційного фонду оплати праці стимулює працівників більш повно декларувати рівень особистих доходів як основи, щодо якої здійснюється обчислення сум індивідуальних пенсійних внесків на персональні пенсійні рахунки. Крім того, податкове законодавство звільняє від оподаткування частину коштів (прибутку підприємства та особистих доходів працівників), що спрямовуються на цілі пенсійного забезпечення, внаслідок чого

економічні стимули спонукають брати участь у пенсійному страхуванні та легалізації доходів як працівників, так і роботодавців.

Важливою умовою активізації стимулюючої функції пенсійної системи має стати не стільки зниження ставок нарахування соціальних платежів до пенсійної системи, скільки зниження бази, щодо якої застосовуються нарахування до солідарної державної системи пенсійного забезпечення. На сьогодні база, стосовно якої здійснюються пенсійні відрахування до солідарної системи, встановлена на рівні 2 200 грн., тоді як середня заробітна плата за 2001 р. зупинилася на рівні 311 грн., тобто більше як у 7 разів перевищує цей показник.

Окрім того, що зазначений норматив призводить до великої абсолютної суми неподаткових вилучень коштів підприємства, його дестимулююча роль проявляється ще й у тому, що існує зворотна залежність між сумою соціальних платежів та часткою пенсійних виплат з Пенсійного фонду, а саме: чим більші абсолютні відрахування підприємства до Пенсійного фонду України в розрахунку на одного працівника, тим менший відсоток таких відрахувань, за інших рівних умов, повертається відповідним категоріям працівників, які вийшли на пенсію. Це відбувається перш за все внаслідок високої диференціації рівнів оплати праці в різних галузях економіки та низької диференціації пенсійних виплат. Так, якщо різниця між максимальним та мінімальним рівнями офіційної середньої оплати праці в економіці України у 2001 р. досягала 7,7 раза, то різниця між максимальною та мінімальною сумами пенсійних виплат не перевищувала 2,7 раза.

Відтак, виявляється, що найбільш високооплачувані категорії працівників змушені робити й найбільші відрахування до солідарної пенсійної системи, тоді як внаслідок пенсійної “зрівнялівки” саме такі працівники у майбутньому позбавлені адекватних пенсійних виплат, розмір яких відповідав би рівню їх пенсійних відрахувань (внесків) до пенсійної системи.

З метою усунення цієї суперечності необхідно обмежити суму доходу (норматив), щодо якої застосовується нарахування соціальних відрахувань, ефективним її рівнем, який пропонується окреслити подвійною сумою середньої оплати праці в країні – на сьогодні близько 700–750 гривень. Це означає, що працівники з середнім доходом мають приймати “середню” участь у формуванні коштів Пенсійного фонду, а працівники з доходами вище середніх - “компенсувати” недонадходження пенсійних внесків від категорій працівників з доходами нижче середніх, однак лише в обсягах, необхідних для забезпечення загального середнього рівня пенсійних відрахувань.

За рахунок вищезазначених відрахувань повинна формуватись солідарна система пенсійного забезпечення і лише в обсягах, достатніх для забезпечення виплат звичайних (соціальних та мінімальних трудових) пенсій. Уся система пільгових пенсій повинна відійти до накопичувальної системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування. За рахунок цієї ж системи має відбуватися й додаткове пенсійне забезпечення шляхом зарахування пенсійних внесків на індивідуальні (персональні) пенсійні рахунки окремих учасників накопичувальної пенсійної системи.

Накопичені пенсійні резерви є, з одного боку, потужним джерелом фінансування реального сектора економіки, з іншого – значним кредитним ресурсом для банківської системи та держави.

За прогнозними оцінками протягом перших 15 років функціонування добровільної накопичувальної пенсійної системи в Україні загальна сума пенсійних активів досягатиме майже 35 млрд. гривень¹⁵. За нашими оцінками, загальна сума щорічних накопичень пенсійних резервів за двома рівнями пенсійного

¹⁵ “За статистикою протягом останніх шістьох років приблизно 15% працівників мали зарплату вищу за 500 грн. за місяць, середня заробітна плата для цієї категорії приблизно дорівнює 760 гривень. Якщо припустити, що ця категорія працівників відкладатиме 5% своєї зарплати у недержавні пенсійні фонди, то протягом 15 років ми матимемо накопичення близько 33,3 млрд. грн., що є немалою цифрою можливих інвестицій насамперед в економіку України”. (Аналітична інформація щодо проекту закону України “Про недержавне пенсійне забезпечення” (реєстраційний номер 1069)).

забезпечення (II та III) в залежності від умов їх запровадження становитиме від 4 до 7 млрд. гривень.

У структурі пенсійних активів частка державних цінних паперів може істотно коливатися в залежності від вимог законодавства та особливостей державної соціально-економічної політики. Наприклад, в Угорщині ця частка перевищує 60% вартості пенсійних активів. Таким чином, держава також може одержати від пенсійної системи значне джерело кредитних запозичень.

Зрозуміло, що одразу вирішити проблему підтримання існуючого рівня пенсійного забезпечення нинішніх пенсіонерів та перенесення істотної частини пенсійного навантаження на накопичувальну систему неможливо, але закласти правові засади та задіяти конкретні фінансові механізми необхідно вже найближчим часом. Без такого кроку зусилля щодо реформування системи оподаткування доходів фізичних осіб залишаться напівзаходами, що не дадуть очікуваних соціальних та економічних результатів. Тільки комплексне здійснення податкової та пенсійної реформ спроможне вирішити проблему легалізації доходів фізичних осіб, надходження прибуткового податку до бюджету та розширення джерел інвестування економіки.

РОЗДІЛ 3. ПОЛІТИКА ДЕРЖАВНИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ І ОБСЛУГОВУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ УКРАЇНИ

3.1. Формування державного боргу України та його обслуговування в 2001-2002 роках

За станом на 31.12.2001 р. державний борг України склав 74,63 млрд. грн. або 37% ВВП. У 2001 р. державний борг скоротився на 7,6% ВВП. Суттєвого зменшення величини державного боргу щодо ВВП досягнуто, переважно, за рахунок зростання реальних обсягів ВВП та ревальвації обмінного курсу гривні, що визначала зменшення гривневого еквіваленту зовнішніх боргів.

Загалом результати порівняльного аналізу за показниками, що застосовуються у міжнародній практиці для оцінки боргового навантаження на економіку, свідчать про поліпшення ситуації у галузі державної заборгованості (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Боргові критерії та їх значення у 1999-2001 роках

	1999	2000*	2001*
Державний борг, % ВВП	62,8	44,6	37,0
Зовнішній державний борг, % ВВП	51,0	32,5	26,2
Зовнішній державний борг, % експорту товарів і послуг	76,6	53,0	48,0
Погашення та обслуговування державного боргу, % доходів бюджету	21,4	20,3	13,2
Погашення та обслуговування зовнішнього довгострокового боргу, % експорту товарів і послуг	н. д.	20,8	14,2**

* Для забезпечення зіставності даних у 2000 р. із доходів Зведеного бюджету вираховано власні надходження бюджетних установ та доходи фонду соціального страхування, а у 2001 р. - власні надходження бюджетних установ.

** Дані за 9 місяців 2001 р.

Джерело: Розрахунки автора за даними Міністерства фінансів, Державного комітету статистики та НБУ.

У 2001 р. співвідношення зовнішнього боргу і експорту товарів та послуг зменшилося до 48% порівняно з 53% у 2000 р. Витрати на погашення та обслуговування державного боргу склали 13,2% доходів Зведеного бюджету, тоді як у 2000 р. - 20,3%. Частка валютних надходжень від експорту, що мала витратитися на погашення та обслуговування національного зовнішнього боргу, зменшилася з 20,8 до 14,2%.

Такі процеси стали результатом ряду заходів, що вживалися Урядом для забезпечення фінансової стабільності та гарантування платоспроможності держави:

1) стримування наростання державного боргу здійснювалося через затвердження збалансованого бюджету;

2) для виконання зовнішніх зобов'язань Національний банк поповнював свої валютні резерви: за 2001 р. НБУ викупив на валютному ринку понад 2 млрд. дол. США. Ці кошти спрямовувалися на виплату боргів МВФ та приріст міжнародних резервів;

3) політика здешевлення кредитних ресурсів, що проводилася Урядом і НБУ упродовж 2000-2001 рр., мала своїм наслідком зниження вартості залучення позичкових коштів Урядом на внутрішньому ринку: за підсумками 2001 р. середньозважена доходність державних облігацій складала 15,7%;

4) для стримування процесів наростання державного боргу у середньо- та довгостроковому періоді та створення умов для повернення позичкових коштів Бюджетним Кодексом України встановлено ліміт на розмір державного боргу, а також заборонено використовувати запозичення для фінансування поточних видатків держави;

5) для забезпечення підконтрольності процесу утворення зовнішнього державного боргу Законом про бюджет заборонено надавати державні гарантії при одержанні кредитів суб'єктами

підприємницької діяльності, крім кредитів, які надаються міжнародними фінансовими організаціями;

б) для досягнення транспарентності системи формування зовнішнього боргу та підтримки підприємств державою з 2001 р. запроваджено повне відображення у бюджеті операцій, пов'язаних з наданням державних гарантій за іноземними кредитами.

Проте при аналізі боргової ситуації в Україні слід враховувати, що суттєве зменшення розміру державного боргу стало, передусім, результатом продовження кризи рефінансування державної заборгованості. Після валютної кризи 1998 р. та порушення урядом початкового графіку погашення і обслуговування боргів у 1998-2000 рр. рівень платоспроможності української держави в очах кредиторів різко знизився, внаслідок чого зовнішні ринки капіталів виявилися закритими для України, а міжнародні фінансові організації та уряди іноземних держав знизили обсяги пільгового кредитування нашої держави.

З іншого боку, зменшення видатків бюджету на погашення й обслуговування державного боргу досягалося за рахунок реструктуризацій внутрішньої заборгованості Національному банку (вересень 2000 р.), зовнішнього боргу комерційним кредиторам (квітень 2000 р.) та офіційним кредиторам (липень 2001 р.), що проводилися на умовах відстрочення боргових виплат.

У нашому суспільстві переважає схвальне ставлення до реструктуризацій. Однак варто пам'ятати, що за своєю сутністю реструктуризація є виявом неспроможності держави виконувати взяті на себе зобов'язання і фактично є одним із різновидів дефолту. Той факт, що за останні 4 роки держава жодного разу не здійснила крупний борговий платіж відповідно до графіка, погодженого з кредиторами, свідчить про наявність серйозних проблем у галузі державної заборгованості України.

Існує також загроза некерованого нарощування державного боргу шляхом віднесення до його складу заборгованості підприємств і банків. Найбільшу небезпеку для стабільності державних фінансів створюють борги підприємницьких структур за імпортований природний газ. Наприкінці 2000 р. з Урядом Росії досягнуто ряд домовленостей, згідно з якими вартість газу, що відбирається споживачами України понад обсяги, визначені контрактами, автоматично переводиться в зовнішній державний борг України. Запровадження зазначеного механізму в умовах неспроможності держави контролювати відбір російського газу та його подальше використання може мати надзвичайно негативні наслідки.

Крім того, Міністерство транспорту України лобіювало питання віднесення на державний борг зовнішньої заборгованості ДСК “Чорноморське морське пароплавство”¹⁶. А Міністерство фінансів України для розв’язання проблем банку “Україна” запропонувало випустити облігації внутрішньої державної позики вартістю 450 млн. грн. і підготувало відповідний законопроект. Отже, продовжуються намагання зацікавлених кіл профінансувати збитки від підприємницької діяльності (за якими нерідко стоїть звичайне розкрадання коштів) за рахунок коштів Державного бюджету.

Зазначена практика призводить до порушення принципів економічної справедливості та ефективності в масштабах народного господарства України. Надалі створення умов для довгострокової стабільності державних фінансів вимагає чіткого розмежування між фінансами підприємств і держави та усунення прецедентів віднесення на державний борг заборгованості підприємницьких структур.

У 2001 р. у сфері внутрішнього позичкового фінансування дефіциту бюджету залучення нових позик перевищувало обсяги погашення основної суми боргу на 396,6 млн. грн. Щодо зовнішніх

¹⁶ Урядовий кур’єр.-2001.-23 червня.

позик, то тут спостерігалось перевищення запозичення над витратами в рахунок погашення зовнішнього боргу обсягом 467,4 млн. грн. (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Фінансування дефіциту Державного бюджету України
в 2001-2002 рр. (за методологією 2002 р.), млн. грн.

Джерело фінансування	2001, факт	2002, план
Надходження від приватизації державного майна	2561,9	5825,1
Внутрішнє фінансування, у тому числі	213,2	-895,8
<i>Випуск позик</i>	<i>1190,1</i>	<i>1672,6</i>
<i>Погашення боргу</i>	<i>793,5</i>	<i>2568,4</i>
Зовнішнє фінансування, у тому числі	467,4	-746,4
<i>Випуск позик</i>	<i>4095,0</i>	<i>3339,9</i>
<i>Погашення боргу</i>	<i>3502,9</i>	<i>4086,3</i>
Загальне фінансування	3242,5	4183,0

Джерело: Міністерство фінансів, Головне управління державного казначейства України.

Внутрішнє позичкове фінансування бюджету здійснювалося за рахунок кредитних джерел, емісійні кошти НБУ (купівлі центральним банком державних облігацій на первинному ринку) з цією метою не застосовувалися.

У 2002 р., порівняно з минулим, передбачається істотно збільшити суми нетто-погашення зовнішнього і внутрішнього державного боргу – до 746 і 895 млн. грн. відповідно (табл. 3.2). Джерелом фінансування таких виплат мають стати надходження від приватизації державного майна. Однак небезпека полягає в наявності високих ризиків недоотримання планованих надходжень від приватизації (5,8 млрд. грн.) і, таким чином, створенні загроз для платоспроможності держави. Це зумовлено тим, що

- уповільнення темпів зростання національної економіки знижуватиме привабливість вітчизняних підприємств для іноземних

інвесторів, оскільки можливості зростання бізнесу і доходність вкладень зменшуватимуться;

- непевні перспективи розвитку світової економіки та зменшення зовнішнього попиту дестимулюватимуть інвестиції в підприємства, орієнтовані на експорт;

- кризові явища на світових ринках капіталу, внаслідок зниження схильності інвесторів до прийняття ризику, обумовлюватимуть зниження загального обсягу закордонних прямих інвестицій у світі, в тому числі тих, які спрямовуються до країн з перехідною економікою.

Зазначені чинники визначатимуть зниження попиту на об'єкти, які підлягають приватизації. Крім того, кризові явища у світовій економіці та непевні перспективи розвитку економіки України обумовлюватимуть зниження загального рівня цін на внутрішні активи, внаслідок чого грошова виручка від продажу певних об'єктів державою зменшуватиметься. Зменшення доходів від приватизації суттєво впливатиме на рівень загальних надходжень до державного бюджету.

Таким чином, у 2002 р. держава відчуватиме гостру нестачу фінансових ресурсів для виконання програм, запланованих у бюджеті, і здійснення виплат за державним боргом. В таких умовах знову особливої гостроти набудуть проблеми накопичення кредиторської заборгованості бюджетними установами та застосування вимушеної реструктуризації державного боргу.

За 2001 р. виплати бюджету в рахунок погашення та обслуговування державного боргу склали 8,36 млрд. грн. або 29,3% доходів загального фонду Державного бюджету. За 680,65 млн. грн. дефіциту Державного бюджету первинний профіцит бюджету досяг 3379,42 млн. грн. або 11,8% доходів загального фонду Державного

бюджету¹⁷. Тобто майже 12% коштів, залучених до Державного бюджету через оподаткування, були спрямовані не на фінансування соціально-економічних програм, а на обслуговування державного боргу та його нетто-погашення.

Ситуація в бюджетно-податковій сфері України залишалася складною, навіть в умовах триваючого економічного зростання. Тому проблема обслуговування боргів при переході економіки на траєкторію зростання автоматично не вирішується.

Розпочавши масштабне залучення позичкових коштів без проведення заходів структурного характеру, що мали забезпечити основу для здійснення боргових виплат, держава вимушена сьогодні залучати кошти для погашення попередніх боргів, відволікаючи ресурси від вкладень у людський капітал і розвиток економіки. Якщо у 1997 р. видатки Зведеного бюджету, не пов'язані із сплатою відсотків, склали 33,6% до ВВП, то в 2000 р. – лише 21,6% до ВВП, а в 2001 р. – 22,4% до ВВП¹⁸. Згідно з законом про бюджет на 2002 р. непроцентні видатки мають становити 22,2% ВВП, але їх фінансування у зазначених розмірах виглядає непевним у зв'язку із завищенням прогнозних надходжень до бюджету.

Зменшення реальної величини непроцентних видатків бюджету, внаслідок зростання витрат на обслуговування боргу, призводило до пригнічення кінцевого попиту. Низький рівень державних закупівель та заробітної плати у бюджетній сфері, які формувалися під дією даного чинника, впливали також на рівень продуктивності в бюджетному секторі, що відбивалося на якості надання державою суспільних послуг. Зазначені процеси, безумовно, мали негативний вплив на розвиток національної економіки.

¹⁷ Порівняння наводиться до ресурсів загального фонду, оскільки Уряд не в змозі розпоряджатися переважною частиною коштів спеціального фонду і спрямовувати їх на здійснення боргових виплат.

¹⁸ Для забезпечення зів'язності даних із загальної суми безпроцентних видатків бюджету за 2000-2002 рр. вираховано власні кошти бюджетних установ та витрати Фонду соціального страхування України (2000 р.).

У 2001 р., як і в попередні роки, в умовах недостатності позичкових коштів для рефінансування боргових виплат реструктуризація заборгованості продовжувала залишатися вагомим джерелом фінансування Урядом своїх боргових зобов'язань.

У липні 2001 р. Уряд завершив переговори з Паризьким клубом кредиторів щодо реструктуризації боргу в сумі 580 млн. дол. на умовах перенесення боргових виплат з 2000-2002 рр. на термін до 12 років, включаючи 3-річний пільговий період. Після цього продовжувалися переговори з двосторонніми кредиторами клубу і Туркменистаном. Проте при ініціюванні Урядом України відстрочення сплати боргів не враховувалося, що проведення даної реструктуризації матиме такі негативні наслідки.

1. Після 2002 р. джерела боргових виплат, основними серед яких на сьогодні є доходи від приватизації та надходження від експорту, ймовірно, звуться, що підвищуватиме небезпеку неплатоспроможності держави; у цьому контексті 2000-2002 рр. являють собою найбільш сприятливий період для виконання Україною зовнішніх зобов'язань.

2. Реструктуризація боргу призведе до нерівномірного розподілу боргового навантаження, оскільки після реструктуризації зовнішньої заборгованості комерційним кредиторам виплати в рахунок погашення і обслуговування боргу були майже рівномірно розподілені в часі (після реструктуризації боргів Паризькому клубу платежі за зовнішнім боргом мають збільшитися з 1 млрд. дол. у 2001 р. до 1,5 млрд. дол. у 2003 р. та до 1,7 млрд. у 2005 р.); очевидно, що забезпечення платоспроможності держави на довгострокову перспективу вимагає збалансування боргових виплат у часовому вимірі.

Проведення реструктуризації мало сенс лише за умови досягнення суттєвого зменшення теперішньої вартості боргових виплат на користь кредиторів Паризького клубу. Однак, згідно з досягнутими

домовленостями, двосторонній офіційний борг України має реструктуруватися за так званими стандартними умовами, що не передбачають ніяких пільг для позичальника, крім розтягування у часі погашення основної суми боргу із сплатою ринкових відсоткових ставок за надання відстрочки.

Відстрочення платежів за зовнішнім боргом ще більше посилило тиск торговельного балансу на реальний валютний курс: зменшення попиту держави на іноземну валюту для погашення і обслуговування зовнішнього боргу сприяло зміцненню курсу гривні. Внаслідок цього українські виробники поступово втрачали переваги у сфері відносної конкурентоспроможності.

Економія валютно-фінансових ресурсів в таких умовах виглядала ірраціональною не лише з точки зору нерівномірного розподілу боргового навантаження у часі, а й з точки зору створення найбільш сприятливого режиму для національних виробників через вплив на рівень співвідношення внутрішніх і зовнішніх цін.

Додаткові надходження від експорту в період сприятливої зовнішньо-економічної кон'юнктури мали цілеспрямовано використовуватися на погашення зовнішнього боргу держави.

Отже, реструктуризація боргів Паризькому клубу кредиторів в період формування позитивного сальдо торговельного балансу та інтенсифікації приватизації державного майна була недоцільною і суперечила цілям забезпечення фінансової стабільності та динамічного розвитку української економіки в довгостроковому періоді.

Надалі при врегулюванні боргових проблем України необхідно, на нашу думку, перейти до застосування інструментів активного управління зовнішнім боргом держави - викупу боргових зобов'язань України на вторинному ринку, їх сек'ютеризації з дисконтом, проведення свопових операцій в рамках програм конверсії боргу в майнові активи чи конверсії боргу у програми розвитку.

3.2. Політика державних запозичень і обслуговування державного боргу в 2003 р.: цілі та механізми їх реалізації

Політика державних запозичень та обслуговування державного боргу у 2003 р. має бути націлена на зниження боргового навантаження на економіку, подолання боргового характеру бюджету, забезпечення стабільності платіжного балансу, розширення інвестиційного потенціалу реального сектора економіки та створення умов для інтеграції України до світового господарства.

Для досягнення зазначених цілей варто продовжити реалізацію комплексу заходів бюджетної, валютної, грошово-кредитної політики, що проводилися у 2000-2002 рр. і мали позитивний вплив на стан державного боргу України:

- досягнення профіциту бюджету, що забезпечує зниження розміру державного боргу України;
- продовження політики зниження відсоткових ставок, що дозволяє зменшити вартість залучення внутрішніх позик;
- поповнення валютних резервів НБУ, що надає можливість своєчасно і в повному обсязі виконувати зовнішні торгові зобов'язання.

Поряд з цим для зменшення боргової залежності економіки, посилення стимулюючого впливу держави на соціально-економічний розвиток та забезпечення платоспроможності держави в довгостроковій перспективі необхідним є вжиття ряду заходів для обмеження розміру державного боргу, оптимізації залучення позичкових коштів до бюджету та підвищення ефективності управління обслуговуванням боргу.

Забезпечення зниження боргового навантаження на економіку України має надзвичайно важливе значення для стабілізації загально-економічної ситуації в країні та створення умов для виходу економіки на траєкторію стійкого економічного зростання.

Рівень боргу будь-якої держави має відповідати економічному потенціалу країни та фінансовим можливостям Уряду щодо погашення та обслуговування боргових зобов'язань. Згідно з вимогами законодавства України (ст. 18 Бюджетного кодексу України), величина основної суми державного боргу не може перевищувати 60% фактичного річного обсягу ВВП України. Однак необхідно зазначити, що застосування вказаної норми на практиці не сприятиме відповідальному управлінню державним боргом і не створюватиме дієвих механізмів стримування наростання боргу.

Величина державного боргу на рівні 60% ВВП є прийнятною для держав із розвинутою ринковою економікою. Значні обсяги позичкового капіталу на внутрішньому фінансовому ринку та інвестиційні рейтинги держав на міжнародних ринках дозволяють урядам цих країн залучати позики за низькими відсотковими ставками. Незначне навантаження боргових виплат на бюджет та можливості безконечного рефінансування накопиченого боргу обумовлюють непорушність принципу платоспроможності держави.

Україна ж має мізерні обсяги позичкового капіталу всередині країни та спекулятивний ранг кредитного рейтингу на зовнішньому ринку, які визначають високу вартість запозичень. Тому обсяг державного боргу навіть на рівні 40% ВВП є непосильним для її бюджету: за останні 4 роки держава не здійснила жодного крупного боргового платежу відповідно до графіка погодженого з кредиторами.

Про критичність проблеми боргового тиску на бюджет свідчать і такі дані. Навантаження нетто-боргових виплат на Зведений бюджет України складало 3,5% доходів бюджету у 1999 р., підвищилося до 10,9% доходів у 2000 р., дещо знизилося у 2001 р. та знову має зрости до 10,9% доходів у 2002 р.

У 1990-ті роки в країнах, що розвиваються, нетто-навантаження боргових виплат у середньому не перевищувало 5% доходів бюджету та

валютних надходжень цих країн (див. розділ 4). Тобто, за міжнародними порівняннями показників нетто-боргового навантаження на державні фінанси, Україна знаходиться в набагато гіршому становищі, ніж більшість країн, що розвиваються. Більше того, аналіз на основі врахування лише фактичних виплат у рахунок погашення та обслуговування державного боргу України не дозволяє об'єктивно оцінити критичність проблеми боргового тиску на бюджет. Це зумовлено тим, що з 1998 р. держава періодично вдавалася до реструктуризацій заборгованості, які надавали змогу переносити виплати на пізніший термін.

Отже, фінансове становище держави, яке характеризується проведенням безперервних реструктуризацій державного боргу та відсутністю перспектив повного і своєчасного обслуговування своїх боргів, свідчить про надмірність боргового навантаження в Україні. А тому заходи економічної політики уряду мають скеровуватися на зниження розміру державного боргу.

Для забезпечення відповідності розміру державного боргу фінансовим можливостям Уряду його обслуговувати пропонуємо встановити **граничний показник державного боргу** на рівні 35% ВВП. Визначення граничного розміру боргу на рівні, що наближається до фактичного, зумовлено

- з одного боку, необхідністю домагатися зниження абсолютної величини державного боргу з огляду на вищевикладені обґрунтування;
- а з іншого боку, доцільністю незначної девальвації гривні з метою стимулювання розвитку експорту і недопущення експансії імпорту.

Щодо **граничного розміру дефіциту бюджету** України, то, на наш погляд, доцільним видається визначення його профіциту на рівні 1% ВВП за методологією 2000 р. Тобто держава має забезпечувати

перевищення витрат на погашення основної суми державного боргу над сумами залучення нових позик у розмірі 1% ВВП¹⁹.

Крім того, необхідно враховувати наступне: скорочувати боргове навантаження лише за рахунок профіциту бюджету нереально. За нинішнього часу об'єктивно виникла необхідність у застосуванні нових методів реструктуризації державного боргу. Реструктуризації зовнішнього боргу виключно у формі пролонгації позик лише загострюють існуючі проблеми, оскільки посилюється тягар відсоткових виплат та переносяться на майбутнє піки боргових платежів.

Для того, аби вирішення проблеми зниження боргового навантаження не позначилося на перспективах економічного розвитку України, надзвичайно важливе значення мають здатність відстоювати національні інтереси, володіння технікою реструктуризації боргу та знання міжнародного досвіду.

Напрацьовані світовою практикою процедури передбачають можливість застосування у ході реструктуризації заборгованості спеціальних знижок, які відображають котирування цінних паперів держави на вторинному ринку.

У сфері залучення комерційних позик варто керуватися такими принципами:

1. Здійснювати вихід на зовнішні ринки капіталу лише по мірі стабілізації внутрішньо-економічної ситуації та підвищення кредитного рейтингу держави, що дозволить залучати політично не обумовлені довгострокові позики за прийнятними відсотковими ставками.

2. Обмежувати обсяги залучення ресурсів внутрішнього ринку капіталів сумами, які спрямовуються на погашення внутрішнього боргу

¹⁹ Ця вимога не повинна поширюватися на операції, пов'язані із залученням позик і обслуговуванням боргу, що відображаються у спеціальному фонді бюджету.

комерційним кредиторам, що є необхідним для мінімізації негативного впливу внутрішніх позик на бюджет і стан реального сектора економіки.

У сфері залучення офіційних позик від зовнішніх кредиторів для забезпечення збалансованості бюджету і стабільності платіжного балансу України необхідно проводити такі заходи:

1) продовжувати співпрацю з міжнародними фінансовими інституціями, які здійснюють підтримку бюджету, для часткового рефінансування накопиченого боргу;

2) модифікувати взаємовідносини з МВФ у напрямі переходу від кредитних програм до консультативних форм співпраці з Фондом.

За наявності значного позитивного сальдо торговельного балансу Україна в змозі забезпечити врівноваженість платіжного балансу і приріст міжнародних резервів, не вдаючись до позик МВФ. Отримання ж зайвих позик МВФ посилюватиме тягар обслуговування зовнішнього боргу в той період, коли очікується скорочення виробничих можливостей традиційних експортерів України та зменшення попиту країн СНД на продукцію з України, що створюватиме загрозу неплатоспроможності держави.

З іншого боку, повне припинення взаємовідносин з МВФ не є оптимальним рішенням, оскільки співробітництво з МВФ є важливим сигналом для іноземних інвесторів та міжнародних кредиторів (залучення іноземних кредитів до бюджету є критично важливим для виконання Україною своїх зовнішніх зобов'язань). Крім того, кон'юнктура зовнішніх ринків є не стійкою, а тому фінансова підтримка Фонду може виявитися необхідною при виникненні проблем із платіжним балансом.

Співробітництво з МВФ має спиратися на ретельний аналіз рекомендацій міжнародних експертів, проведення оцінки їх

довгострокових наслідків, а також обґрунтування власної позиції та обстоювання національних економічних інтересів.

При виробленні політики взаємовідносин з міжнародними фінансовими організаціями необхідно враховувати, що Україна вже пройшла початковий етап системних перетворень, на якому залучення ресурсів цих організацій було вкрай важливим для досягнення макрофінансової стабілізації та створення основ ринкового механізму. На сьогодні об'єктивно виникла потреба в переорієнтації від залучення загально-економічних позик для підтримки бюджету і платіжного балансу країни до залучення інвестиційних ресурсів для фінансування структурної перебудови економіки й модернізації виробництва.

У галузі **запозичень місцевих органів влади** контролювання процесів утворення зовнішнього боргу на національному рівні та зменшення загрози неплатоспроможності держави вимагають надання принципу інвестиційного спрямування позик більш жорсткої форми через прикріплення окремих запозичень до конкретних інвестиційних проєктів, що забезпечуватиме фінансову основу для здійснення боргових виплат.

Крім того, критично важливе значення має впорядкування процесу утворення зовнішнього боргу держави через введення законодавчої **заборони на переведення у державний борг заборгованості підприємств і банків.**

Одним із важливих напрямів оптимізації політики державних запозичень є підвищення ефективності управління наявними ресурсами бюджету (**повноцінне функціонування системи єдиного казначейського рахунку**), що дозволить суттєво зменшити потреби Уряду в залученні позичкових коштів.

У наступні роки одним з найбільш актуальних завдань бюджетної політики залишатиметься виконання Урядом своїх зовнішніх боргових зобов'язань. При цьому, зважаючи на обмежені можливості

рефінансування існуючого боргу, виникає необхідність залучення внутрішніх ресурсів для здійснення зовнішніх боргових виплат.

Традиційне джерело нетто-погашення державного боргу – профіцит бюджету – в Україні не може застосовуватися повною мірою, оскільки

- профіцит бюджету в національній валюті не дозволяє здійснювати виплати зовнішнім кредиторам, а саме на їх користь припадатиме суттєва частка сумарних боргових виплат з бюджету;
- розрив між обсягами залучень зовнішніх позик до бюджету і сумами зовнішніх боргових виплат є таким, що перевищує об'єктивні можливості держави спрямовувати частину доходів бюджету на його покриття за рахунок скорочення бюджетних видатків (0,9 млрд. дол. за планом на 2002 рік).

Тому, поряд із профіцитом бюджету, вагомими джерелами погашення та обслуговування зовнішнього боргу держави мають стати надходження від приватизації державного майна.

Відомо, що доходи від приватизації є тимчасовим джерелом надходжень для Уряду та є результатом реалізації надбань народу України. Тому закономірним виглядає спрямування цих доходів на вирішення найгостріших потреб суспільства. Доцільність даної пропозиції підтверджується світовим досвідом.

- В Угорщині у ході “великої хвилі” приватизації, коли було продано багато підприємств енергетичної і телекомунікаційної галузей, отримані доходи використано на зменшення зовнішньої заборгованості країни. Внаслідок скорочення суми заборгованості суттєво зменшилися обсяги процентних виплат за державним боргом, що вплинуло на підвищення добробуту громадян Угорщини.

- У Польщі 2,4 млрд. дол. з 4,3 млрд., одержаних від приватизації національної компанії зв'язку TPSA, було розміщено на спеціальному валютному рахунку в Центральному банку, кошти якого

спрямовувалися на погашення зовнішнього боргу. Зокрема, в жовтні 2000 р. уряд Польщі з використанням зазначених коштів провів операцію дострокового викупу брейді-бондів вартістю 943 млн. дол. США²⁰.

У разі ж невжиття відповідних заходів посилення тягаря боргових виплат у 2003-2004 рр. (витрати бюджету на погашення і обслуговування зовнішнього боргу мають зрости з 1,2 млрд. дол. у 2002 р. до 1,5 млрд. у 2003 р. та 1,7 млрд. дол. у 2004 р.) вкрай загострить проблему обслуговування боргів.

Погашення державного боргу, фінансоване надходженнями від приватизації може приймати форми дострокового викупу боргових зобов'язань держави на ринку або обміну частини боргу на акції підприємств, що приватизуються. Для цього виникає необхідність у створенні фонду управління державним боргом із законодавчою регламентацією його функцій та напрямів використання коштів.

Кошти фонду управління державним боргом мають спрямовуватися переважно на достроковий викуп боргових зобов'язань держави на вторинному ринку²¹. В залежності від ситуації на ринку, операції дострокового викупу мають поширюватися як на облігації внутрішньої позики, так і на облігації зовнішньої позики 2000 р. Якщо державні цінні папери котируватимуться на ринку за курсом, нижчим від номіналу, держава, здійснюючи їх викуп із дисконтом, заощаджуватиме бюджетні кошти.

²⁰ International Bank for Reconstruction and Development. Global Development Finance 2001.

²¹ Створення такого фонду передбачається нормами закону про бюджет, проте його фінансові можливості є незначними.

РОЗДІЛ 4. СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗОВНІШНІХ ЗАПОЗИЧЕНЬ

4.1. Структура зовнішнього боргу України

Обсяг зовнішнього боргу України наприкінці 2001 р. становив 10 млрд. дол. США. Основним кредитором країни виступає Світовий банк, борг якому складає 2,3 млрд. дол. США, або майже 23% загального обсягу зовнішнього боргу України. Заборгованість перед Міжнародним валютним фондом дорівнює 1,9 млрд. дол. США, що становить 19% зовнішнього боргу України.

Але із врахуванням статутної субординації цих двох організацій, від позиції МВФ виявляються залежними взаємовідносини із кредиторами, які контролюють переважну частину (42%) зовнішнього боргу України.

Враховуючи заборгованість Європейському банку реконструкції та розвитку і Європейському співтовариству, питома вага зовнішнього боргу України, що знаходиться під прямим впливом МВФ, підвищується до 46,5 відсотка. *Це найвищий показник частки міжнародних організацій у зовнішньому боргу України за всю історію його існування: у 1994 р. вона складала лише 9,9 відсотка.*

Проте домінуючу роль у міжнародних фінансових організаціях відіграють розвинуті країни. Частка заборгованості за їх позиками, наданими Україні на двосторонній основі, складає лише 8,7 відсотка. Але, враховуючи панівні позиції індустриальних країн у всіх міжнародних організаціях-кредиторах України, під політичним контролем наведених держав знаходиться понад 55% її зовнішнього боргу.

У 1994 р. основним зовнішнім кредитором України була Російська Федерація, борг перед якою становив 2,7 млрд. дол. США, або 56%

зовнішньої заборгованості країни. У грудні 2001 р. борг перед Росією зменшився до 1,9 млрд. дол. США, що дорівнювало приблизно 19% його загального обсягу. Отже, протягом 1994-2001 рр. відбулася суттєва переорієнтація боргової політики України із Росії на міжнародні фінансові організації під егідою МВФ. Проте за цей час вітчизняна економіка не позбавилася енергетичної залежності від Росії.

Таким чином, сьогодні українська економіка знаходиться під серйозним фінансовим та матеріальним впливом двох зовнішніх центрів: МВФ та Росії. Останні не мають узгодженої економічної політики щодо України. Більше того, деяка невпевненість у стосунках між Росією та міжнародними фінансовими організаціями (яка інколи перетворюється навіть у напруженість) може мати негативні наслідки для української боргової позиції. При цьому відсутність у Києва власних важелів помітного впливу на Москву та Вашингтон лише загострює рівень його боргової та економічної залежності від них.

На фоні підвищення абсолютного та відносного боргу України перед міжнародними фінансовими організаціями насторожує незначна частка її заборгованості індустріальним державам за двосторонніми договорами, яка зменшилася від 20,3% у 1993 р. до 12,1 у 1997 та 8,7% у 2000 році²².

Нік двосторонньої кредитної активності України із трьома світовими економічними лідерами прийшовся на 1997 р., коли сума державної заборгованості їм складала 1,1 млрд. дол. США, а саме:

- США - 0,45 млрд. дол. США²³;
- Японія - 0,19 млрд. дол. США²⁴;
- ФРН - 0,46 млрд. дол. США²⁵.

²² Якщо не аналізувати базовий 1992 рік, коли борг перед Росією за спожиті енергоносії ще фактично не був оформлений і зовнішні державні зобов'язання існували лише по кредитах США та ФРН.

²³ Максимальна величина боргу за період 1993-2000 років.

²⁴ Максимальна величина боргу за період 1993-2000 років.

²⁵ Максимальна величина боргу - 0,65 млрд. дол. США у 1994 році.

Наприкінці 2001 р. обсяг наведеного боргу знизився до 0,79 млрд. дол. США і майже не відрізнявся від його величини у 1993 р. (0,73 млрд. дол. США), при цьому він був у 2,4 раза нижче заборгованості Росії та майже у 6 разів нижче загального боргу міжнародним організаціям.

Наведені співвідношення та тенденції є досить серйозними індикаторами

- відносної нерозвиненості *двосторонніх* відносин України із державами, які формують світову економічну еліту;
- *небажання* світової економічної еліти приймати на себе кредитні ризики, пов'язані з фінансуванням *української держави*;
- неспроможності України привернути до себе увагу найбільш впливових політико-економічних партнерів;
- фактичної байдужості економічних партнерів щодо розвитку української економіки;
- *збереження* російської домінанти у структурі *двосторонніх* економічних відносин України;
- наочно периферійного місця України в системі міжнародної кооперації;
- перекладання індустріальними державами ризиків кредитування України через міжнародні організації на світову спільноту²⁶.

При цьому країни - світові лідери зберігають суттєвий політичний

²⁶ Останній підхід є досить симптоматичним у практиці індустріальних країн, коли ризики та відповідний тягар кредитування окремих економік перекладається на міжнародні фінансові організації, країни-учасниці яких починають нести *солідарну фінансову відповідальність за наданими позиками*.

Відповідний досвід мав місце у процесі накопичення безнадійних боргів найбільш розвиненими державами світу протягом останніх 20 років. Їх заборгованість комерційним банкам *індустріальних* країн уряди останніх перевели до кінця 80-х років у двосторонні боргові відносини, які за 10 наступних років значною мірою було трансформовано у борги міжнародним фінансовим організаціям, у першу чергу Світовому банку та Міжнародному валютному фонду.

Отже, ризики несплати наведених боргів сьогодні вже розподілено серед усіма країнами-учасницями цих міжнародних інститутів, а перших приватних кредиторів з *індустріальних* країн було звільнено від фінансової відповідальності за помилки надання ризикових позик. *Проте їх доходи від цих кредитів було фактично збережено*.

та економічний вплив на Україну через контрольну частку голосів у МВФ та Світовому банку при визначенні обсягів та умов її кредитування. *Одночасно вони мінімізують власні потенційні втрати від надання відповідних позик.*

Поза минулорічна реструктуризація зовнішньої державної заборгованості України перед *іноземними комерційними банками* нівелювала пікові платежі 2000 р. та привела у відповідність обсяги зовнішніх виплат дійсним платіжним можливостям бюджету.

Проте *тактичний* вигреш наведеної трансформації боргу в облігації державної зовнішньої позики супроводжувався певними негативними явищами: Україна не спромоглася своєчасно виконати власні боргові зобов'язання і один з найкращих приватних банків світу (Chase Manhattan Bank) фактично позбавився її боргів, які було трансформовано в облігації. Родинний банк Рокфеллерів, який поглинув у тому ж році відомий J.P.Morgan, фактично визнав надмірний ризик кредитування України і залишив ринок її позик.

Сьогодні жодна індустріальна країна або впливовий іноземний банк не має розвинутих двосторонніх відносин з Україною в сфері її прямого кредитування. Основною причиною цього явища, перш за все, слід вважати не “погане” ставлення зовнішніх партнерів, а неспроможність української сторони своєчасно та в повному обсязі виконувати власні зобов'язання.

Саме тому далі пробних позик найбільш серйозні кредитори України не пішли. Її зовнішній борг зменшився за позиками, наданими

- ФРН - від 0,65 до 0,35 млрд. дол. США (1994 – 2001 рр.);
- Chase Manhattan Bank - від 0,68 до 0,0005 млрд. дол. США (1998 – 2001 рр.).

Водночас, зовнішній борг України збільшився

- за позиками, наданими міжнародними фінансовими організаціями, - від 0,48 до 4,7 млрд. дол. США (1994 – 2001 рр.);

- за облігаціями державної зовнішньої позики - від 1,1 до 2,2 млрд. дол. США (1998 – 2001 рр.).

Оцінка пільговості зовнішніх кредитів України

Аналіз вітчизняних позик не дозволяє стверджувати, що зовнішні кредитори мають будь-яке преференційне ставлення до України. Навпаки, основні характеристики кредитів, що надаються їй, свідчать скоріше про жорсткість вимог та відсутність довірливого відношення не лише з боку приватних інвесторів, але навіть офіційних кредиторів. *Очевидно, що наведене наочно характеризує сприйняття вітчизняної кредитної історії міжнародною спільнотою. Водночас воно є певним непривабливим відображенням міжнародної ідентифікації України в системі економічних та політичних координат.*

Співставлення окремих умов, за якими отримувалися зовнішні позики у 1999 р., вказує, що для України вони були гіршими, ніж середні по групах, до яких вона належить. Позики надавалися Україні під більш високі відсотки; на більш короткі строки; за меншими пільговими періодами. Внаслідок цього загальна оцінка пільговості зовнішніх кредитів України виявлялася значно меншою, ніж в багатьох інших економіках.

Характерно, що наведене спостерігалось не лише при наданні комерційних позик, головним критерієм яких виступає максимізація співвідношення “прибутковість – ризик”. Аналогічне ставлення до України можна виявити і при аналізі офіційних кредитів, які значною мірою відображають політичний інтерес держав-кредиторів до країни-позичальниці.

Україна в 1999 р. отримувала офіційні кредити за наочно більш жорстких умов, ніж багато інших постсоціалістичних економік та країн, що розвиваються. Відсотки за її позиками майже в 5 разів перевищували середній відсоток за кредитами, наданими країнам з

низькими середньодушовими доходами та помірним рівнем зовнішньої заборгованості (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Основні характеристики зовнішніх кредитів,
отриманих окремими країнами у 1999 році

Країна	Середній відсоток за кредитами, %	Середній строк погашення кредиту, років	Середня тривалість пільгового періоду, років	Середня пільговість кредиту, %
У середньому за всіма кредитами (офіційними та приватними)				
Країни, що розвиваються	6,1	14,8	Н.д.	20,7
Країни з низькими середньодушовими доходами та помірним тягарем зовнішнього боргу	1,5	28,9	Н.д.	69,4
Країни Європи та Центральної Азії	6,3	17,3	Н.д.	19,6
<i>Україна</i>	<i>10,6</i>	<i>5,4</i>	<i>3,5</i>	<i>6,7</i>
Російська Федерація	3,6	12,5	3,8	31,2
Польща	4,5	9,1		16,4
Румунія	6,2	15,8	3,8	21,7
У середньому за офіційними кредитами				
Країни, що розвиваються	4,0	19,4	Н.д.	36,3
Країни з низькими середньодушовими доходами та помірним тягарем зовнішнього боргу	1,3	29,6	Н.д.	71,8
Країни Європи та Центральної Азії	4,5	17,8	Н.д.	34,6
<i>Україна</i>	<i>6,3</i>	<i>8,7</i>	<i>2,5</i>	<i>14,0</i>
Російська Федерація	3,6	12,5	3,8	31,2
Польща	4,6	14,5	5,0	31,0
Румунія	5,8	20,4	5,3	28,3

Джерело: Global Development Finance, Analysis and Summary Tables, 2001(The World Bank). - P.247, 251,265; Country Tables, 2001. - P.451, 455, 459, 571.

Строк погашення кредитів був у 2-2,5 раза меншим, ніж в країнах, що розвиваються та постсоціалістичних економіках. Нарешті, загальний рівень пільговості позик, отриманих цими країнами, був у 2,5 раза вищим, ніж українських запозичень.

Досить характерним у цьому відношенні є співставлення умов надання офіційних (некомерційних) кредитів Україні та Румунії. Обидві країни мали досить подібні рівні боргового навантаження на експортні доходи (відповідно, 82,4 і 93,4%) та ВВП (37,6 і 27,8%). Проте пільговість кредитів, отриманих Румунією, виявилася в 2 раза більшою, ніж українських позик.

Структура зовнішнього боргу за типом позичальника та строками його погашення

Практично весь зовнішній борг України складається з *державного довгострокового боргу*. За останніми даними боргової статистики Світового банку, протягом 1992–1999 рр. (табл. 4.2) *частка довгострокового зовнішнього боргу України (із врахуванням кредитів, наданих МВФ) підвищилася від 83,1% у 1992 р. до 97,9% у 1999 році.*

Таблиця 4.2

Структура зовнішнього боргу України за строками його погашення, 1992-1999 роки, %

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Загальна величина зовнішнього боргу	100	100	100	100	100	100	100	100
Довгостроковий зовнішній борг	83,1	95,8	86,0	80,0	71,5	68,5	75,0	77,9
Кредити МВФ	0,0	0,0	6,5	18,3	23,8	21,6	21,3	20,0
Короткостроковий зовнішній борг	16,9	4,2	7,5	2,7	4,7	9,8	3,7	2,1

Джерело: Global Development Finance Country Tables, 2001(The World Bank). - Р. 568.

Одночасно вага державних позик (разом із наданими державними гарантіями) у довгостроковому зовнішньому боргу України стійко перевищувала 90% (табл. 4.3)²⁷.

Таблиця 4.3

Структура довгострокового зовнішнього боргу України за типом позичальника, 1992-99 роки, %

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Довгостроковий зовнішній борг	100	100	100	100	100	100	100	100
Державний борг та державні гарантії	99,8	99,7	99,1	98,8	97,3	91,8	91,1	91,0
Приватний борг, негарантований державою	0,8	0,3	0,9	1,2	2,7	8,2	8,9	9,0

Джерело: Global Development Finance Country Tables, 2001(The World Bank). - P. 569.

Абсолютне домінування довгострокових зобов'язань досить позитивно характеризує зовнішню боргову позицію України. Проте, на жаль, їх наявність не слугує універсальним захистом від можливості її погіршення:

- у 1980 та 1990 рр. частка довгострокового боргу Уганди становила, відповідно, 90,1 та 89,0% від загальних обсягів її зовнішнього боргу, який цілком припадав на державні позики та гарантії;
- середній строк погашення нових кредитів збільшився від 26,2% у 1980 р. до 33,2% у 1990 році;
- загальна сума боргу за наведені 10 років підвищилася у 3,7 разів;
- проте за цей час його відносний обсяг збільшився від 208,1% експортних надходжень (1980 р.) до 1050% (1990 рік), а тягар

²⁷ Досить незначна частка приватного сектора у структурі зовнішнього державного боргу України, безумовно, пояснюється початковою фазою його формування протягом усіх 90-х років та надзвичайно несприятливою внутрішньою кон'юнктурою щодо його зовнішнього кредитування.

щорічного погашення та обслуговування - від 55,6 до 61,1% експорту товарів та послуг.

Отже, незважаючи на формально “довгий” зовнішній борг, Уганда виявилася повністю нездатною нормально його обслуговувати і потрапила протягом наведеного десятиріччя до кола країн - безнадійних боржників.

4.2. Критерії зовнішньої боргової спроможності

Сучасні критерії боргової спроможності спираються скоріше на узагальнення міжнародного досвіду та порівняльний аналіз боргової динаміки, ніж на теоретично обґрунтовані пропорції та співвідношення. Цей факт можна пояснити складністю (або навіть неможливістю) використання одного чи кількох універсальних показників, які спроможні відобразити весь спектр факторів, що визначають здатність країни самостійно утримувати тиск власних боргових зобов'язань²⁸.

Незважаючи на це, в міжнародній практиці більш-менш стійко використовується певний набір індикаторів, який відображає найважливіші аспекти обслуговування зовнішніх зобов'язань. При цьому, однак, існує певна розбіжність думок щодо їх кількісного визначення, які також динамічно змінюються.

Починаючи з 1999 р., Паризький клуб кредиторів, МВФ та Світовий банк оцінюють спроможність найменш розвинутих економік світу, які переобтяжені безнадійними зовнішніми боргами²⁹, самостійно обслуговувати свої зобов'язання за наступними критеріями³⁰:

²⁸ Проблематичність кількісного співставлення економік у різних часових вимірах за якісно неоднорідних умов коливання світової кон'юнктури та національно-унікальних рис функціонування також формують певні перешкоди щодо визначення наведених критеріїв.

²⁹ ХІПК-країни - НІРС (Heavily Indebted Poor Countries).

³⁰ Наведені критерії було встановлено емпіричним шляхом. Упродовж 1996-1999 рр. вважалося, що країна є безнадійним боржником, якщо її зовнішній борг перевищує 200-250% експортних надходжень, або 280% доходів федерального бюджету. Проте застосування наведених співвідношень не супроводжувалося позитивними результатами, внаслідок чого критерії боргової спроможності було знижено.

1. Критерій достатності експортних надходжень:

$$\frac{\text{Поточна приведена вартість зовнішнього боргу}}{\text{Експорт товарів та послуг}} = 150\%$$

2. Критерій достатності бюджетних надходжень:

$$\frac{\text{Поточна приведена вартість зовнішнього боргу}}{\text{Доходи центрального бюджету}} = 250\%$$

Щодо індустриальних країн, то найбільш відомим індикатором їх боргової спроможності можна вважати критерій Маастрихтської угоди, згідно з яким рівень державного боргу не може перевищувати 60% від обсягів ВВП. При цьому, сума боргу аналізується без диференціації державних зовнішніх та внутрішніх зобов'язань³¹.

Для України проблема визначення критеріїв боргової спроможності визначається наступними чинниками:

- орієнтацію української боргової політики на критерії, які застосовують до найбідніших країн світу з безнадійнішими зовнішніми боргами, не можна вважати доцільною:

- критерії боргової спроможності, які застосовуються сьогодні до ХІПК-країн, не мають сталих позитивних результатів використання навіть у середньостроковому періоді;

- їх застосування Україною може спричинити до небажаного накопичення надмірних зобов'язань аж до неспроможності їх наступного виконання;

- сьогодні Україна легко вписується в критерій Маастрихтської угоди. Наприкінці 2001 р. співвідношення її боргу до валового продукту становило 41,6 відсотка. *Проте країна щороку виявляється неспроможною виконувати власні боргові зобов'язання і шукає внаслідок цього нові кредити та можливості реструктурувати заплановані боргові платежі.*

³¹ Такий підхід, очевидно, є логічним відображенням специфіки використання боргового критерію в процесі європейської інтеграції.

За наведених обставин очевидно, що разом із загальною оцінкою боргового тягара слід враховувати також і профіль боргових платежів України³². Водночас необхідно відстежувати обсяги нових запозичень, оскільки їх наявність знижує рівень фактичного тиску поточних платежів на наявні національні ресурси. За умов перевищення нових позик над поточними борговими платежами країна на їх здійснення власних ресурсів не витрачає. Фактичним джерелом наведених виплат виступають іноземні кредити. Внутрішні доходи (валютні, бюджетні або приватні) на їх фінансування не використовуються, тобто поточний борговий тягар є умовним, оскільки власних витрат з його погашення та обслуговування країна-позичальниця не несе.

За даними Світового банку, протягом 1990-1997 рр. в країнах, що розвиваються, звичайний рівень зовнішніх нетто-платежів³³ не перевищував 2% ВВП та 5% експортних і бюджетних надходжень країни (рис. 4.1-4.3).

$$\frac{\text{Нетто - платежі за зовнішніми боргами}}{\text{ВВП}} = 2\%$$

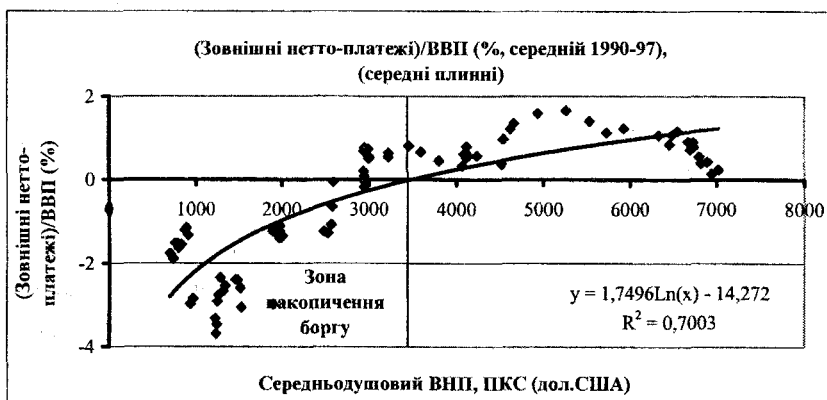


Рис. 4.1

³² Тобто, розподіл їх величини за роками.

³³ Зовнішні нетто-платежі = Погашення та обслуговування зовнішніх зобов'язань - Нові запозичення.

$$\frac{\text{Нетто - платежі за зовнішніми боргами}}{\text{Експорт товарів та послуг}} = 5\%$$

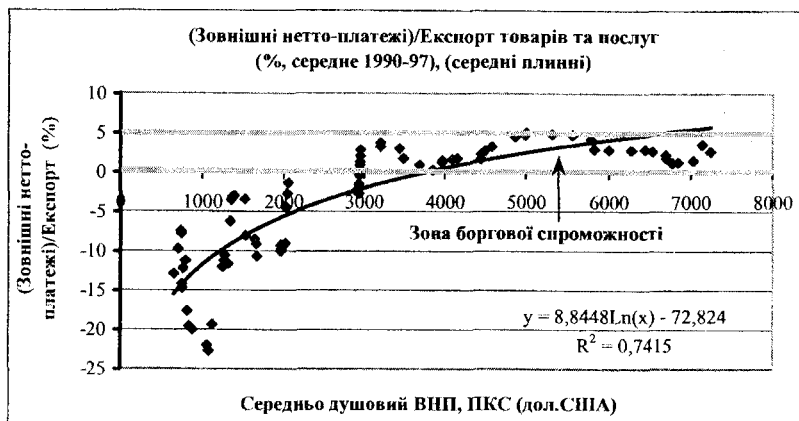


Рис. 4.2

$$\frac{\text{Нетто - платежі за зовнішніми боргами}}{\text{Доходи бюджету}} = 5\%$$

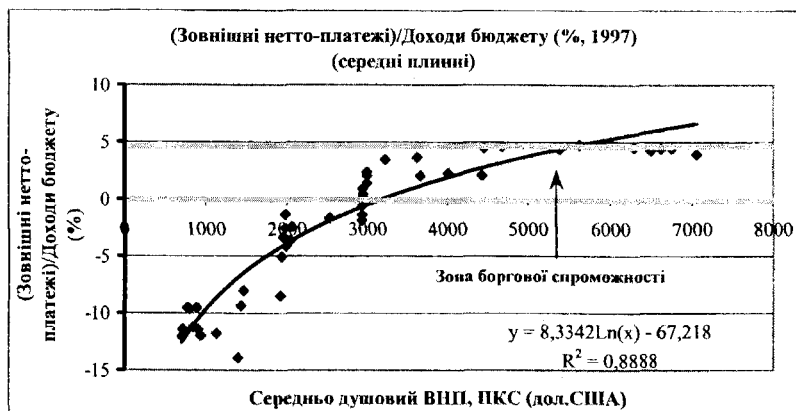


Рис. 4.3

Очевидно, що застосування наведених співвідношень разом із борговим критерієм Маастрихтської угоди дозволяє більш об'єктивно відстежувати рівень навантаження зовнішніх зобов'язань на вітчизняні ресурси. Їх застосування дозволяє зробити досить серйозні висновки щодо спроможності України самостійно виконувати у найближчі роки заплановані платежі за зовнішніми борговими платежами.

4.3. Оцінка боргового тягаря зовнішніх зобов'язань України

Упродовж 1993-1998 рр. обсяги зовнішніх запозичень України стійко перевищували її платежі за зовнішніми зобов'язаннями. Щорічна величина наведених чистих позик коливалася у діапазоні 0,4-1,5 млрд. дол. США. Країна фактично не несла жодних фінансових та валютних витрат щодо їх погашення та обслуговування. Внаслідок цього підвищення абсолютного та відносного рівня зовнішніх боргових зобов'язань (від 5,5 до 31% ВВП) на практиці не спостерігалось.

Уперше Україна почала відчувати тягар власного зовнішнього боргу лише у 1999 р., коли надійшло менше іноземних позик, ніж було виплачено валюти за зовнішніми зобов'язаннями. Проте, того року відбулася реструктуризація останніх на загальну суму в 3,2 млрд. дол. США, внаслідок чого тягар боргових платежів було значно знижено щодо запланованого рівня.

Більш серйозні труднощі Україна мала у наступному, 2000 році. Практична відсутність позик з боку міжнародних фінансових організацій спричинила до різкого підвищення тягаря поточних нетто-платежів. Їх рівень перевищив 4% від ВВП та 7% від експортних та бюджетних надходжень (табл. 4.4).

Оцінки навантаження за зовнішніми борговими платежами
України, 2000-2005 роки

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Крите- рій безпе- ки
	факт		очікуване**				
Нетто-платежі за зовнішнім боргом*/ ВВП, %	4,5	1,4	3,3	3,7	3,9	3,6	< 2
Нетто-платежі за зовнішнім боргом/ Експорт товарів та послуг, %	7,3	2,5	6,6	7,5	8,2	7,6	< 5
Нетто-платежі за зовнішнім боргом Мінфіну / Доходи Зведеного бюджету, %	7,1	3,5	10,9	12,6	13,2	12,2	< 5

* Нетто-платежі за зовнішнім боргом = Платежі за зовнішнім боргом – Надходження за новими позиками.

** За умов: щорічного знецінення гривні щодо долару США з темпами підвищення оптових цін промисловості; 25-відсоткового співвідношення доходів Зведеного бюджету до ВВП.

Джерело: Розрахунки автора за даними “Прогнозу економічного та соціального розвитку України на 2002 рік” (Проект), підготовленого Міністерством економіки та європейської інтеграції (www.me.gov.ua).

Проте Україна опинилася у ролі зовнішнього нетто-платника не тому, що свідомо вийшла на етап зменшення своїх зовнішніх боргових зобов'язань. Недостатній економічний розвиток двосторонніх відносин з економічно розвинутими країнами, висока ціна залучення комерційних позик та фактична залежність від позиції МВФ, який протягом майже всього року блокував надання Україні нових кредитів, спричинили їх до вимушеного дефіциту.

Однак виникнення наведеної ситуації мало також і певні позитивні ефекти – виявилася можливість

- відчуті економічний прес накопиченого зовнішнього боргу;

- суттєво його скоротити;
- довести свою спроможність співпрацювати із зовнішніми донорами навіть за умов демонстративно вичікувальної позиції МВФ;
- *відібрати тактичну ініціативу від МВФ: країна одноосібно позбавилася зовнішнього боргу на суму, яка фактично дорівнює обсягу її фінансування за програмою EFF, що було призупинено у 1999 р. саме за ініціативою МВФ;*
- вести більш незалежну економічну політику, оскільки держава не була зв'язаною зовнішніми зобов'язаннями за новими кредитними угодами.

Водночас треба визнати, що країна уникла валютно-боргової кризи лише внаслідок чергової реструктуризації платежів на суму 1,2 млрд. дол. США.

Розрахунки вірогідного навантаження зовнішніх боргових платежів упродовж наступних 4 років свідчать, що їх виконання буде вимагати надзвичайної мобілізації національних ресурсів і, зокрема, державних фінансів. Якщо проблема надмірного тягаря на валютні надходження може бути вирішеною за рахунок додаткового знецінення гривні, то питання надмірного тиску на бюджет вимагатиме менш тривіальних підходів. При цьому також доцільно врахувати, що виконання зовнішніх боргових зобов'язань здійснюється за рахунок доходів лише державного (а не зведеного) бюджету. Внаслідок цього щорічне навантаження зовнішніх платежів на нього в 2-3 рази перевищуватиме порогові рівні.

Отже бюджетна політика на 2003 р. має бути реалізованою в контексті довгострокової зовнішньої боргової стратегії, розрахованої на 2003-2006 роки. Проте фактична відсутність останньої може призвести до неупорядкованого латання боргових дір з одночасним зростанням зовнішньої фінансової залежності та втратою Україною політичної свободи. Про ймовірність наведеного перебігу подій свідчать обсяги

зовнішніх боргових платежів, запланованих на 2002-2006 роки. На їх здійснення з бюджету щорічно необхідно буде витратити у 3-5 разів більше коштів, ніж у 2001 році. Отже перед країною сьогодні стоїть досить складне завдання: або пошук нестандартних джерел акумуляції ресурсів для здійснення запланованих боргових платежів, або поступове посилення залежності від іноземних кредиторів та їх політичних вимог.

Щорічна неспроможність України у повному обсязі здійснювати заплановані зовнішні платежі вказує на нерівномірність часового розподілу боргових зобов'язань. Останні вимагатиме в найближчі 5 років щороку виплачувати із бюджету від 1,2 до 1,7 млрд. дол. США. Наведені суми у 3-5 разів перевищують бюджетні виплати 2001 року. Їх очікувана відносна величина (співвідношення до ВВП, експортних та бюджетних доходів) у 2-3 рази більше, ніж боргове навантаження, яке мали у 90-х роках країни, що розвиваються.

Якщо основним джерелом фінансування наведених платежів будуть іноземні позики, існуватиме висока вірогідність того, що Україна потрапить до боргової пастки. Враховуючи, що її основними кредиторами сьогодні виступають індустріальні держави, країна водночас може втратити політичний суверенітет. Запобігання розвитку наведеного сценарію вимагає визначення довгострокової стратегії управління державним боргом. Складання та прийняття щорічних бюджетів має відбуватися лише в її контексті.

Мінімізація зовнішніх позик вимагає всілякого розвитку внутрішнього кредитування. При цьому першочергову увагу необхідно приділити: формуванню профіцитних бюджетів; встановленню економічних критеріїв, за якими боргові зобов'язання вважатимуться загрозовими для політичної незалежності держави; розвитку ринку приватних позик та боргових інструментів; спрямуванню частини коштів від приватизації держпідприємств на виконання боргових

зобов'язань; різкій диверсифікації джерел зовнішнього кредитування; негайно провести ревізію кредитних гарантій, наданих державою підприємствам, та визначити засоби стягнення прострочених платежів; відмовитися від отримання експортних кредитів³⁴, якщо вони не пов'язані з імпортом в Україну товарів критичної групи, обладнання та устаткування³⁵.

В контексті стратегії управління державним боргом Україна має відмовитися від існуючої орієнтації на “*пожежні*” кредити міжнародних організацій, надання яких супроводжується досить прискіпливими вимогами політичного характеру. Цьому мають сприяти

- попереднє цілеспрямоване зменшення абсолютного та відносного боргових навантажень зовнішніх державних зобов'язань України³⁶;
- підвищення її суверенного рейтингу з відповідним зменшенням кредитних ризиків;
- жорстка бюджетна політика з *обмеженим* зовнішнім фінансуванням;
- *помірне* розміщення зовнішніх державних облігацій;
- за умов суттєвого покращання боргової ситуації - перехід до номінації зовнішніх державних облігацій в національній валюті;
- стратегічна переорієнтація з політики залучення іноземних позик до формування сприятливого інвестиційного клімату, включаючи іноземних інвесторів.

³⁴ Більш відомі в Україні як “імпортні” кредити.

³⁵ За оцінками окремих фахівців Міжнародного Валютного Фонду, саме вони спровокували розвиток боргової кризи в країнах, що розвиваються, на початку 80-х років.

³⁶ У першу чергу, на її бюджетну та фінансову системи.

РОЗДІЛ 5. ПЕРШОЧЕРГОВІ ЗАВДАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИДАТКІВ ТА МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Головним завданням бюджетної політики у 2003 р. є вибір і реалізація бюджетних пріоритетів відповідно до наявних фінансових можливостей, важливіші з яких - забезпечення підвищення життєвого рівня населення шляхом вкладання інвестицій у людський капітал (освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення).

Результативність бюджетної політики має визначатися не лише виконанням запланованих показників за доходами і видатками, а й конкретними досягненнями у соціальній сфері та економіці в цілому.

Основними напрямками політики у сфері бюджетних видатків мають бути наступні.

1. Визначення з урахуванням результатів інвентаризації та оцінки ефективності видатків із бюджетних зобов'язань, що залишилися у спадок з часів існування СРСР та прийнятих за роки незалежності тих видатків, що втратили свою соціальну значимість в умовах ринкової економіки, та таких, які потребують першочергового здійснення і мають перспективне значення.

2. Проведення роботи щодо оптимізації мережі вищих навчальних закладів у відповідність з потребами країни. Удосконалення системи фінансування наукових установ, зосередження спрямування бюджетних ресурсів на підтримку найбільш перспективних напрямів.

3. Розробка програми реформування соціальних пільг, привілеїв і виплат, удосконалення на цій основі системи адресної соціальної допомоги для підтримки непрацездатних верств населення.

4. Підвищення частки видатків на задоволення соціальних потреб, забезпечення вирішення першочергових завдань, пов'язаних із

підвищенням заробітної плати працівникам бюджетної сфери та розмірів допомоги, що надається за рахунок бюджету, а також технічного переоснащення загальноосвітніх та медичних закладів.

5. Вишукання можливостей розширення бюджетної підтримки реального сектора економіки, удосконалення механізму фінансування її модернізації, спрямування коштів в інвестиційні та інноваційні сфери.

6. Запровадження системи суворої відповідності лімітів споживання енергетичних ресурсів бюджетними установами та організаціями лімітам їх фінансування.

7. Подальше зменшення рівня державного боргу, покращання структури боргових зобов'язань, зниження вартості обслуговування боргу. Система управління державним боргом має забезпечити відповідність рівня державного боргу і його структури економічним можливостям країни з обслуговування і погашення фінансових зобов'язань.

8. Підвищення відповідальності органів виконавчої влади всіх рівнів за прийняття та реалізацію рішень, які не забезпечуються відповідними джерелами фінансування, посилення вимог до проведення експертних оцінок щодо визначення джерел фінансових ресурсів на здійснення намічених заходів.

Політика у галузі міжбюджетних відносин. З метою подальшого удосконалення системи міжбюджетних відносин, розробки і впровадження механізмів стимулювання на місцях здійснення економічних та бюджетних перетворень важливішим завданням у цьому напрямку має бути скорочення розриву у рівнях виробничої та соціальної інфраструктури адміністративно-територіальних утворень, створення умов для підвищення трудової й освітньої активності громадян, вирівнювання грошових доходів малозабезпечених верств населення.

Удосконалення механізму міжбюджетних відносин повинно здійснюватися з орієнтацією на забезпечення поєднання загальнодержавних інтересів та інтересів органів влади на місцях, поєднання принципів централізму та децентралізму при розмежуванні бюджетних повноважень та досягнення при цьому високого ступеню самостійності бюджетів усіх рівнів і відповідальності кожної ланки влади за їх збалансованість.

Наукове видання

БУКОВИНСЬКИЙ Станіслав Альбінович
ВАХНЕНКО Тетяна Петрівна
КОРАБЛІН Сергій Олександрович
КОРОТКЕВИЧ Ольга Василівна
ЛУНІНА Інна Олександрівна
ФЕДОРЕНКО Анатолій Васильович

**БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА
ТА БОРГОВА СТРАТЕГІЯ УКРАЇНИ У 2003 РОЦІ**

За редакцією доктора економічних наук Луніної І.О.

Відповідальний за випуск *О.О. Лященко*

Редактор *Г.Ф. Трохимець*
Комп'ютерна верстка *О.О. Лященко*

НБ ПНУС



641314

Підп. до друку 30.05.2002 р. Формат 60x84/16. Папір офс. № 1.
Гарнітура "Таймс". Друк офс. Ум. друк. арк. 5,6 Обл.-вид. арк. 4,0
Тираж 350 прим. Зам. № 12

Поліграфічна дільниця
Інституту економічного прогнозування НАН України
01011, Київ-11, вул. Панаса Мирного, 26